

CHILE

# Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile

## Análisis de los Programas Territoriales Integrados

Rodrigo Cáceres  
Marco Dini

DESARROLLO PRODUCTIVO Y TERRITORIO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Fortalecimiento  
de gobiernos  
subnacionales



Subsecretaría  
de Desarrollo  
Regional y  
Administrativo

Gobierno de Chile

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile

## Análisis de los Programas Territoriales Integrados

Rodrigo Cáceres  
Marco Dini



Este documento fue preparado por Rodrigo Cáceres, Consultor de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Marco Dini, Oficial de Asuntos Económicos de la misma División.

Se agradece la colaboración de los funcionarios de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) que han contribuido a esta investigación. Asimismo, se agradece la colaboración de Felipe Correa, Asistente de Investigación de la CEPAL, por sus críticas y aportes al texto.

Este estudio se realizó en el marco del proyecto “Asistencia técnica en el diseño de políticas de transformación productiva y traspaso de competencias para el desarrollo regional inclusivo en América Latina”, de la CEPAL y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) de Chile, y contó con la contribución de la CORFO, que destinó un equipo de profesionales de la Gerencia de Redes y Territorios para ordenar y analizar los datos para la investigación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa, o con las de las instituciones que colaboraron en el estudio.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2022/237  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-01114

Esta publicación debe citarse como: R. Cáceres y M. Dini, “Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile: análisis de los Programas Territoriales Integrados”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/237)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Introducción .....	9
<b>I. La Gerencia de Redes y Territorio en el proceso de transformación del enfoque de CORFO .....</b>	<b>11</b>
A. Aspectos centrales del enfoque teórico dominante .....	12
B. Los enfoques teóricos aplicados en la experiencia CORFO .....	16
C. Una mirada desde enfoques alternativos.....	18
1. La evolución de un enfoque alternativo en la experiencia CORFO.....	18
2. ¿De qué forma los principios 'sistémicos' se han incorporado en la operación de la CORFO? .....	21
D. La conformación de la GRT y la convivencia de distintos enfoques operativos .....	22
1. Los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo de la GRT .....	23
2. Análisis de complejidad de los instrumentos de la GRT .....	26
3. La importancia cuantitativa de los instrumentos sistémicos de la GRT .....	33
<b>II. Regionalización y modalidades de coordinación multinivel .....</b>	<b>35</b>
A. Gobernanza multinivel .....	36
B. El contexto de la descentralización.....	38
1. Historia del proceso de descentralización .....	38
2. La Ley de Fortalecimiento de la Regionalización .....	39
3. Consideraciones sobre el nuevo escenario de descentralización .....	42
C. Mecanismos de coordinación .....	48
1. Los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) .....	49
2. Mecanismos de coordinación multinivel en el programa Transforma Turismo .....	55
<b>III. Los Programas Territoriales Integrados.....</b>	<b>63</b>
A. Características de los Programas Territoriales Integrados .....	63
1. Descripción general .....	63
2. Complejidad de los PTI .....	65

3.	Datos relativos a los PTI.....	66
4.	La evolución histórica de los PTI .....	67
B.	El proceso de implementación de un PTI.....	68
1.	Etapa de pertinencia.....	68
2.	Etapa de validación estratégica .....	70
3.	Etapa de ejecución .....	73
4.	Síntesis del flujo operativo.....	74
C.	Consideraciones sobre la relevancia estratégica del PTI y su reglamento.....	75
1.	¿Cuál es el aporte estratégico de los PTI?.....	75
2.	¿Cómo valorar los resultados esperados de los PTI?.....	78
3.	¿Hasta qué punto el reglamento del instrumento se ajusta a las particularidades de los Programas Territoriales Integrados? .....	80
4.	¿Cuál es la contribución que los AOI realizan a los PTI? .....	82
D.	Descentralización de la actividad de fomento productivo y gestión del conocimiento.....	84
1.	Decisiones críticas y capacidades requeridas en el proceso PTI.....	85
2.	Evaluación de pertinencia.....	86
3.	Validación estratégica .....	88
4.	Ejecución.....	89
<b>IV.</b>	<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>91</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>95</b>
	<b>Anexos .....</b>	<b>99</b>
	Anexo 1 .....	100
	Anexo 2 .....	101
	Anexo 3 .....	105
	<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Principales evoluciones de la gerencia .....	23
Cuadro 2	Elementos de la consolidación de la Gerencia de Redes y Territorio .....	23
Cuadro 3	Clasificación de los instrumentos de la GRT según su mecanismo de activación (por demanda o por oferta) y su selectividad (por sector o territorio) .....	24
Cuadro 4	Descripción de las variables que conforman el concepto de complejidad de los instrumentos .....	26
Cuadro 5	Descripción de los instrumentos vigentes gestionados por la GRT .....	27
Cuadro 6	Montos de recursos de CORFO ejecutados por categorías de instrumentos (2016-2020).....	33
Cuadro 7	Dotación profesional de las DIFOI y de los servicios nacionales de fomento productivo.....	44
Cuadro 8	Integrantes del Consejo Directivo del C DPR .....	52
Cuadro 9	Montos máximos de financiamiento/cofinanciamiento según etapa y alcance. ....	56
Cuadro 10	Listado de programas de Transforma Turismo y sus objetivos.....	58
Cuadro 11	Recursos de la CORFO y del fondo regional FIC adjudicados a programas Transforma Turismo en el período 2019-2021.....	59
Cuadro 12	Subsidios y plazos de las tres etapas de los PTI.....	65
Cuadro 13	Número de PTI en implementación y finalizados a febrero del 2021 por sector económico .....	66
Cuadro 14	Número de PTI vigentes y montos invertidos por región para el período 2016-2021.....	66

Cuadro 15	Criterios de evaluación del Agente Operador Intermediario .....	71
Cuadro 16	Transformación de las principales características del PTI, en las tres etapas de su evolución, según reglamento .....	81
Cuadro 17	Decisiones críticas y capacidades requeridas en el proceso de implementación de los PTI.....	85
Cuadro A1	Indicaciones sectoriales en las Estrategias Regionales de Desarrollo.....	105
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	Indicador de complejidad relativa para instrumentos de la GRT.....	33
Gráfico 2	Evolución de los recursos asignados por categoría de instrumento.....	34
Gráfico 3	Presupuesto de los CDPR.....	53
Gráfico 4	Número de PTI vigentes y montos asignados a nivel nacional.....	67
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	Los consejos asesores regionales de INDAP.....	49
Recuadro 2	Los Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo (CRCTID) .....	49
Recuadro 3	Las ERD y el cambio en el modo de producción .....	76
Recuadro 4	El capital social .....	80
<b>Diagramas</b>		
Diagrama 1	Línea del tiempo de los instrumentos .....	22
Diagrama 2	Línea de tiempo: Modificaciones legales sustantivas en materia de descentralización .....	39
Diagrama 3	Instrumentos transferidos mediante decreto a marzo de 2021 .....	42
Diagrama 4	Flujos de recursos de desarrollo productivo desde los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) hacia las empresas.....	43
Diagrama 5	Modelo de descentralización del desarrollo productivo .....	50
Diagrama 6	Facultades del Consejo Directivo del CDPR .....	51
Diagrama 7	Fases de la implementación de un PTI .....	68
Diagrama 8	Pasos de la etapa de Validación estratégica.....	70
Diagrama 9	Secuencia de pasos en el desarrollo de un PTI.....	75





## Glosario de siglas y acrónimos

AOI	Agente Operador Intermediario
CAF	Comité de Asignación de Fondos
CDPR	Comité de Desarrollo Productivo Regional
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
DAT	Dirección de Aceleración Territorial
DR	Dirección Regional
DIFOI	División de Fomento e Industria
EE	Entidad Experta
ERD	Estrategia Regional de Desarrollo
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GORE	Gobierno Regional
GRT	Gerencia de Redes y Territorios
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
PTI	Programas Territoriales Integrados
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica



## Introducción

El presente trabajo se genera en el marco del proyecto de cooperación entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) de Chile. La Subdere ha financiado este proyecto con el propósito de apoyar el fortalecimiento de las instituciones públicas subnacionales, poniendo especial atención en la consolidación de las capacidades de las Divisiones de Fomento e Industria (DIFOI) de los gobiernos regionales en materia de formulación e implementación de programas y políticas para el desarrollo productivo.

Para indagar a fondo sobre las competencias que se requieren en el desarrollo de estas funciones y para entender con mayor precisión de qué manera éstas deberán ajustarse en el escenario de profunda transformación institucional gatillado por la Ley N°21.074 para el Fortalecimiento de la regionalización del país, se ha decidido centrar la atención en un instrumento emblemático de una de las principales instituciones que en Chile se ocupan de desarrollo productivo: el Programa Territorial Integrado (PTI) de la Corporación de Fomento Productivo (CORFO).

Mediante un análisis de cómo la CORFO gestiona sus propios instrumentos y, en particular, de cómo impulsa y gestiona las relaciones multi actor y multinivel que su acción de fomento requiere, en el texto se intenta analizar elementos que pueden ser de utilidad para repensar el funcionamiento de las entidades chilenas de desarrollo productivo en un escenario de descentralización.

Con este propósito, el presente artículo ha sido estructurado de la siguiente manera. En el primer capítulo se discuten algunos de los elementos que históricamente han conformado el paradigma conceptual que orienta el accionar de CORFO y, en este marco, se discute la aplicabilidad del concepto de falla de mercado a políticas que apuntan a la creación o al fortalecimiento de nuevo conocimientos y de las capacidades institucionales. En particular, se estudia la Gerencia de Redes y Territorio (GRT) y sus instrumentos de apoyo al desarrollo productivo territorial. El supuesto del que se parte para la realización de este análisis es que los instrumentos de fomento que mejor se adaptan a las especificidades territoriales son aquellos que adoptan: i) una perspectiva **holística** del desarrollo productivo, es decir que considera una amplia gama de dimensiones empresariales que interactúan y

evolucionan en una dinámica permanente de exploración, aprendizaje, ajustes, nuevos descubrimientos, etc.; ii) una perspectiva **sistémica**, en cuanto conciben el instrumento como el producto de la interacción de muchos actores y dimensiones (tecnológicas, ecológicas, sociales, culturales, etc.); y iii) una perspectiva **participativa**, para que los actores locales (y las propias empresas beneficiarias) tengan la posibilidad efectiva de ser parte activa en la co-construcción de los diagnósticos, visiones, metas y planes de trabajo desarrollados gracias a estos instrumentos de apoyo. Estas características, que se encuentran efectivamente en un cierto número de instrumentos de la GRT, exigen a la GRT mayores capacidades de gestión, especialmente para trabajar con grupos más o menos numerosos de empresas, impulsar y consolidar modalidades de gobernanza multinivel y multiactor, elaborar y consensuar estrategias de largo plazo, etc. La variable que se propone para relacionar la adaptabilidad de los instrumentos con las competencias necesarias para su gestión es la *complejidad*, que en el texto se define mediante una pauta analítica construida ad hoc para estudiar los instrumentos de la GRT. El resultado del análisis de la experiencia de la GRT sugiere que para impulsar instrumentos adaptables a las distintas realidades territoriales se requiere de capacidades institucionales importantes en la gestión de sistemas relacionales.

En el segundo capítulo, para entender el contexto en el cual se coloca la acción de desarrollo territorial impulsada por la GRT, se realiza una sintética caracterización del marco normativo definido por la Ley N°21.074 para el Fortalecimiento de la regionalización del país del 2018 que puso en marcha el proceso de transferencia de competencias desde el nivel nacional al nivel regional. En seguida, se realiza una lectura analítica sobre algunos puntos críticos del escenario institucional que se configura con este marco normativo. A continuación, siempre poniendo atención a la problemática de las relaciones entre actores, se analizan dos experiencias de coordinación multinivel y multiactor que CORFO ha impulsado en los últimos años, en el marco de una gestión regionalizada de sus instrumentos: los Comités de Desarrollo Productivo Regional y las instancias de coordinación (formales e informales) desarrolladas en el marco del programa Transforma.

Finalmente, en el tercer capítulo se realiza un análisis en profundidad de un instrumento específico, los Programas Territoriales Integrados, con el propósito de verificar con cierta precisión el grado de participación de los actores regionales (o subregionales) en el diseño e implementación de las acciones de fomento. En segundo lugar, a partir de la lectura de los reglamentos del PTI y de entrevistas con sus funcionarios, se identifican las competencias requeridas para la gestión de este instrumento por los actores regionales y se intenta conectar esta reflexión al debate en curso sobre descentralización o, más precisamente, sobre la transferencia de competencias en el ámbito del diseño y gestión de políticas para el desarrollo productivo, desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.

## I. La Gerencia de Redes y Territorio en el proceso de transformación del enfoque de CORFO

Una de las principales agencias de gobierno a cargo de las políticas de desarrollo productivo en Chile es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Esta institución fue creada en el año 1939, luego de un terremoto ocurrido en Chillán en el mismo año y como reacción a la necesidad de impulsar la reconstrucción y la reactivación económica. Su misión institucional actual es la siguiente: *'mejorar la competitividad y la diversificación productiva del país, a través del fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento, fortaleciendo, además, el capital humano y las capacidades tecnológicas para alcanzar el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado'*.

Una de las herramientas principales que posee CORFO y cada una de sus gerencias para cumplir su misión institucional son los programas denominados 'instrumentos de fomento'. Dichos programas, que están orientados a apoyar distintas facetas del desarrollo productivo, poseen un reglamento elaborado por la propia CORFO que define sus objetivos generales y específicos, los aspectos relacionados a su financiamiento, las etapas de su evolución, su duración, entre otros.

Las definiciones de los objetivos de estos instrumentos y su modo de intervención responden, como se verá a continuación, a consideraciones implícitas de tipo teórico o ideológico, que guardan relación con las distintas creencias sobre el tipo y la magnitud de las intervenciones que el gobierno debiese tener en el 'mercado', además de diversas creencias sobre las características de lo que es el 'mercado' y cómo se alcanza su 'desarrollo'. En la mayoría de los casos esta diversidad de creencias y posturas -que llamaremos 'enfoques teóricos'- convive dentro de la misma institución, aunque no en condiciones de paridad ya que, tendencialmente, ciertos enfoques resultan dominantes, mientras que otros ocupan un lugar más marginal. Estas relaciones, sin embargo, no son inmutable y, muy por el contrario, están sujetas a cambios y al desarrollo de nuevo enfoques alternativos. En principio, esto podría ocurrir tanto a nivel de una gerencia en particular como a nivel de CORFO en su totalidad.

Así, en este capítulo se discute en un primer momento la evolución histórica reciente de lo que, aproximativamente, se denomina el enfoque teórico de la CORFO. Se argumenta que en la primera

década de actividad después de la vuelta a la democracia, predominó en el accionar de la Corporación una visión que tenía marcadas asonancias neoclásicas y que tuvo una importante influencia sobre la praxis de la CORFO en materia de apoyo al desarrollo productivo. Se trata del enfoque de 'fallas de mercado' y de 'horizontalidad' en el diseño de instrumentos. Este enfoque ha sido adoptado con cierto pragmatismo, lo cual ha dejado abierto el espacio al diseño e implementación de experiencias participativas y sistémicas (instrumentos para la promoción de redes, cadenas y territorios), que resultaban heterodoxas desde el punto de vista del enfoque predominante. El despliegue de estos instrumentos heterodoxos (en el documento se les denomina "sistémicos") ha estimulado el desarrollo de conocimientos y enfoques alternativos que finalmente se han cristalizado o explicitado con la creación de la Gerencia de Redes y Territorios. La formalización de esta nueva gerencia, a su vez, ha acelerado y profundizado el desarrollo de competencias (sustantivas y de gestión) en el área sistémica, mediante la conformación de unidades especializadas que contribuyen a la generación de información con foco local (Unidad de Análisis Territorial) y a la gestión de conocimientos (Mesa de Gestión del Conocimiento). La actividad de la GRT no se centra exclusivamente en la gestión de los instrumentos de redes, cadenas y territorios; ni puede decirse que la CORFO o el resto del sistema de fomento (DIPRES y otras instituciones de fomento) opere en sintonía con este enfoque alternativo. Aun así, esta capacidad de la GRT de sintonizarse con los actores y los territorios puede resultar de especial relevancia en el proceso de descentralización de las políticas de desarrollo productivo.

En segundo lugar, el capítulo analiza los 22 instrumentos de la Gerencia y discute de sus características aplicando una pauta de análisis cualitativa que permite clasificarlos según su grado de complejidad. Se formula la hipótesis que el desarrollo de instrumentos que intentan adaptarse con mayor precisión a las diferentes exigencias de los territorios y que desarrollan una visión holística y mecanismos de participación conduce la GRT a la elaboración de programas más complejos que exigen una mayor capacidad de gestión, especialmente en lo que se refiere a la promoción y conducción de instancias de gobernanza participativa.

## A. Aspectos centrales del enfoque teórico dominante

En la lectura que se propone en este capítulo de la actividad de apoyo al desarrollo productivo impulsada por la CORFO en los años posteriores a la vuelta a la democracia en Chile, se plantea la hipótesis de que una parte significativa de dicha actividad haya sido organizada en base a principios orientadores que tienen una fuerte asonancia con el enfoque teórico de económica neoclásica (y sus supuestos subyacentes) y, en particular, con el modelo de 'falla de mercado'. En esta sección se intenta aclarar qué se entiende —en el contexto de este artículo— por 'enfoque teórico', cuáles son sus características principales, para luego detallar los fundamentos del enfoque neoclásico y del modelo de falla de mercado.

Como toda representación abstracta, los modelos o enfoques teóricos<sup>1</sup> son recreaciones o reformulaciones lingüísticas (o simbólico-algebraicas) **inherentemente parciales**, en el sentido de que describen o tematizan situaciones de la experiencia tomando en cuenta algunas dimensiones de la situación, las cuales se consideran relevantes. Dichas dimensiones se hacen explícitas a la vez que se detallan sus partes y relaciones de maneras lógicas y secuencialmente coherentes. Además, los enfoques teóricos suelen poseer una estructura inferencial, es decir, su estructura lógica generalmente conlleva un sistema de inferencias, implicancias y aplicaciones que tienen una repercusión práctica para sus usuarios, lo cual es el eje que lleva la teoría a una praxis. Así, en la práctica los enfoques teóricos no

---

<sup>1</sup> El término 'enfoque teórico' fue escogido ya que, por una parte, indica que se está considerando el dominio teórico y no el dominio de la experiencia, permitiendo así diferenciar entre estos dos dominios. Por otra parte, la noción de 'enfoque' hace patente la idea de que una teoría no puede señalar una configuración total o absoluta del mundo, sino que articula elementos en un 'foco' parcial de atención que presupone las preferencias o prioridades de quien lo escoge. Un término alternativo habría sido el de 'ideología' que, por su parte, resalta su dimensión política y su dimensión personal-grupal, es decir, una ideología siempre es la ideología *de alguien*.

funcionan meramente como una descripción 'positiva' de la experiencia, sino que operan como un sistema orientador/regulativo, como un 'mapa' que define, enfatiza y especifica un cierto rango de actividades, un cierto ámbito de inferencias e implicancias, así como de entidades u objetivos que van a ser dignos de consideración e importancia (Stibbe 2015). Sin embargo, al tratarse de una estructura parcial, una teoría o enfoque teórico necesariamente oculta o desestima aquellas otras dimensiones que no toma en consideración dentro de su sistema de representaciones (Lakoff & Johnson 1980; Stibbe 2015). Al enfocarse y detallar ciertos ámbitos, un enfoque teórico pasa al costado de la complejidad de otros ámbitos que no tematiza, los cuales se caracterizan por su ausencia en el enfoque teórico. Dado que los sistemas complejos se caracterizan por ámbitos o dimensiones entrelazadas entre sí, la ausencia de consideración por ciertos temas o ámbitos suele resultar perjudicial en el largo plazo en el caso de enfoques teóricos con un foco demasiado estrecho. En esencia, se trata del reconocimiento de que un enfoque teórico es un sistema con **limitaciones**. Mol (2021) resume algunos de estos aspectos de la parcialidad de los enfoques teóricos de la siguiente manera:

El término *teoría* no representa un esquema explicativo general que resulte de un proceso de reunir analíticamente una amplia gama de hechos. En cambio, indica las palabras, modelos, metáforas y sintaxis que ayudan a dar forma a los modos en que las realidades son percibidas y manejadas. Connota el aparato intelectual que hace posible que algunos pensamientos surjan y se articulen, mientras que otros son forzados a un segundo plano o bloqueados por completo. Si la 'teoría' abre y cierra modos de pensar, surge la pregunta de qué es lo que los repertorios teóricos que prevalecen actualmente en la academia ayudan a articular y qué es lo que silencian. (Mol 2021, pp. 1-2).

De esta manera, uno de los aspectos básicos de los enfoques teóricos es que aquellos aspectos que implícitamente omiten o dejan en segundo plano aparentan ser de escasa o nula relevancia para sus usuarios (Stibbe 2015). Un caso paradigmático es la ausencia de consideraciones ecológicas-ambientales en la teoría económica dominante, en que precisamente lo económico está inextricablemente ligado con lo ecológico, sin embargo, esta ausencia de tematización sobre las dinámicas ecológicas y la organización que permite la preservación de los ecosistemas conlleva a que estas dimensiones no se respeten<sup>2</sup>. Considere el ejemplo siguiente: la mayoría de los economistas y países aceptan de manera más o menos natural el enfoque del 'crecimiento económico' como objetivo nacional de políticas. En radical contraste, la Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES-UNESCO), al documentar la aceleración reciente de la destrucción de hábitats, ecosistemas y de especies de seres vivos, argumentan en un documento oficial de 2019 la necesidad de "*alejarse del actual paradigma limitado del crecimiento económico*" (p.9) así como de un "*un cambio más allá de los indicadores económicos estándar, como el producto interno bruto, para incluir aquellos que pueden capturar visiones más holísticas y de largo plazo de la economía y la calidad de vida*" (p.9). En términos metafóricos, el enfoque de crecimiento económico se 'cierra a pensar' en los masivos daños causados a la naturaleza.

En el caso del enfoque de económica neoclásica, su modelización tiende a asumir una equivalencia entre los distintos agentes económicos, lo cual implica suponer la existencia de agentes homogéneos que no se encuentran insertos en ningún medio (ni espacial, ni ecológico, ni social), sino que son puramente abstractos y equivalentes. A pesar de ser un modelo internamente consistente, tanto en sus dimensiones matemáticas como narrativas, las simplificaciones que opera y los aspectos que elabora no se encuentran en posición de describir una "realidad objetiva" de un modo normativamente neutro. Dicho de otra manera, al elaborar aspectos específicos de la actividad

---

<sup>2</sup> Con las evoluciones recientes en materia de crisis medioambiental, existen nuevos enfoques que buscan incorporar esta dimensión ambiental, en general desde una perspectiva utilitaria. Entre ellos encontramos: la economía ecológica, *doughnut economics*, economía circular, bioeconomía, entre otros.

económica a partir de supuestos determinados, estos modelos no plantean una descripción 'positiva' sino que operan como un sistema orientativo que define un cierto rango de fenómenos, un cierto ámbito de inferencias e implicancias prácticas, así como de entidades u objetivos que van a ser dignos de consideración e importancia (Stibbe, 2015).

Basados en esta apreciación sobre las limitaciones y la parcialidad de los enfoques teóricos-conceptuales, este capítulo plantea la hipótesis de que los principios orientadores que han guiado la política de apoyo al desarrollo productivo de la CORFO durante los primeros años después de la vuelta a la democracia pueden resumirse en tres principios: i) las acciones de apoyo son justificadas exclusivamente si apuntan a solucionar fallas de mercado; ii) deben ser horizontales, es decir no tienen que seleccionar (a priori) sectores productivos, cadenas de valor o territorios; y iii) deben ser guiadas por la demanda de las empresas. A continuación, se profundiza el análisis estos tres principios:

- i) Las fallas de mercado: la idea que está a la base de esta noción es la metáfora según la cual el mercado es un mecanismo que, mediante señales determinadas (los precios relativos), permite asignar eficientemente los recursos disponibles —ya sean públicos o privados— a las distintas ideas o proyectos de inversión. Sin embargo, se observa que en determinadas circunstancias dicho mecanismo se 'desajusta', dejando de operar de manera óptima y, en este caso, el Estado está autorizado a intervenir para 'solucionar la falla' que lo afecta y así restaurar su buen funcionamiento. En este sentido, la noción de 'falla' es congruente con su correlato en la idea de 'falla mecánica', en que por medio de alguna 'distorsión' o desajuste, un engranaje se aleja de su funcionalidad óptima y se sitúa en una situación subóptima. Si bien al hablar de 'fallas' se reconoce que este mecanismo no es perfecto ni absolutamente óptimo, al tematizar la noción de 'falla de mercado' se entiende implícitamente al mercado-mecanismo como el estándar o punto de referencia conceptual, es decir, se da por hecho que el mercado es el asignador de recursos por excelencia, y este supuesto base queda fuera de cuestionamiento.

El núcleo teórico de este 'mecanismo' de mercado está compuesto por un número de condiciones que debiesen —en un escenario ideal— regular la demanda y la oferta mediante los precios relativos. Entre estas condiciones ideales destacan las siguientes:

- los productos que se quieren intercambiar deben poderse especificar de forma clara y completa;
- los actores que participan del intercambio deben acceder a toda la información correspondiente respecto a las características de los productos intercambiados;
- los actores que participan del intercambio son sujetos autónomos, sin relaciones recíprocas y cuyo único vínculo se refiere a los precios relativos, a través de los cuales transmiten sus intenciones de compra o venta del producto; y
- las decisiones de dichos actores no influyen el comportamiento de los demás actores que operan en el mismo mercado.

En el caso de productos simples y estandarizables esta metáfora del mecanismo de mercado puede tener un sentido literal, es decir, puede poseer un valor descriptivo de los fenómenos reales. Sin embargo, la situación se complica si la especificación de los productos a intercambiar no es clara y completa. Esto típicamente ocurre cuando dichos productos aún no existen y la relación económica entre los sujetos apunta precisamente a generar las condiciones para poner en marcha un proceso de investigación, intercambio de conocimientos, etc. para generar un producto nuevo. En este caso, la necesidad que gatilla el proceso y la interacción entre los actores puede ser clara desde un comienzo, pero no así



el resultado final (cuyas características son productos de pruebas y errores), ni el tiempo que se requiere para su desarrollo, ni los costos que éste requiere, etc.

La incertidumbre que caracteriza los intercambios intensivos en conocimientos pone en tela de juicio otro aspecto del enfoque teórico tradicional, en lo que concierne la relación entre los actores. Toda vez que la interacción entre un demandante y un oferente involucra a algo más que el intercambio de productos completamente estandarizados y, en particular, cuando el producto final es el resultado de un proceso innovador, no previamente determinable de investigación, prueba, error, ajuste, etc. la condición de eficiencia del mecanismo de mercado se modifica (Arrow 1971). En este escenario, demandante y oferente dejan el anonimato y las distancias y requieren el comienzo de un diálogo e interacción. Es este proceso dialógico el que hace posible la dinámica de aprendizaje recíproco que se requiere para desarrollar respuestas creativas. Tiene que ser una interacción persistente en el tiempo, que gradualmente permite a los actores comprobar empíricamente la factibilidad y conveniencia de la acción colectiva y consolidar la confianza recíproca que es necesaria para asegurar relaciones fluidas y resistentes (Dini 2009).

Las políticas de desarrollo productivo se inscriben en este escenario y, como argumenta Rivas en un artículo sobre la experiencia de CORFO, esto determina que su lógica se aleje sensiblemente de la de "comando y control" que predomina en las políticas de infraestructura, en las cuales "la cuantía y dirección de la inversión definen el resultado de la intervención" (Rivas 2012, p.51). En el caso de las políticas que promueven el desarrollo productivo, el propósito es una transformación de la conducta de los actores (incentivar la innovación, promover acciones mancomunadas, difundir nuevas técnicas o modalidades de organización, etc.). Ésta se produce si los beneficiarios de las políticas se convencen de la utilidad y factibilidad de los cambios que dichas políticas plantean. A raíz de lo anterior, los tiempos y los resultados finales de este proceso resultan difíciles de predecir. Frente a esta incertidumbre, los responsables de las políticas tienen que poner mucha atención en la gestión de los procesos más que en la pre-confección de un sistema rígido de metas, costos e incentivos.

- ii) La horizontalidad<sup>3</sup> y orientación determinada por la demanda: estos dos principios son complementarios entre sí. Por un lado, se sostiene que el Estado no debe aplicar criterios preferenciales para la selección (*ex ante*) de actores o sectores beneficiarios de las acciones de apoyo al desarrollo productivo, porque se desconfía de su capacidad para elegir las iniciativas más rentables y para mitigar el riesgo de captura por parte de actores particulares. El argumento clásico se refiere a que el mercado posee un nivel mayor de información que la entidad de gobierno y, por ende, esta última tendría una perspectiva limitada y posiblemente sesgada en su selección de iniciativas de inversión (cf. von Hayek 1983). Por otro lado, se confía en la capacidad de las empresas para expresar debidamente un ranking de necesidades y para transformar dichas necesidades en demandas concretas que sean canalizadas a las entidades de apoyo al desarrollo productivo.

Con relación al primer punto, es importante destacar que la renuncia a una selección preventiva de parte de los hacedores de políticas no significa que las políticas propuestas sean neutrales, sino simplemente que mantienen la estructura y relaciones de poderes que existen en la sociedad y que, por lo tanto, tendencialmente favorecen a los actores y sectores ya consolidados.

---

<sup>3</sup> Si bien en algunos textos se refiere a la horizontalidad como 'neutralidad' (por ejemplo, Cheyre 2021), la noción de neutralidad es inconsistente con lo que se expuso respecto a los enfoques teóricos y su parcialidad lingüística, pues la idea de no seleccionar sectores surge de una teoría que la subyace, y esa teoría es, por definición, parcial y no neutral.

- iii) En cuanto a la capacidad de las empresas de orientar las políticas, la experiencia sugiere algunos elementos de crítica: en primer lugar, las empresas a menudo no tienen una conciencia clara de sus necesidades. Una claridad sobre este punto la alcanzan mediante el diálogo y la interacción con otras empresas e instituciones de su entorno cercano. Y más precisamente, con aquellos a los que están vinculadas mediante relaciones de confianza: otras empresas, las instituciones de apoyo al desarrollo productivo, las universidades que proveen servicios o apoyo técnico, etc. En segundo lugar, las empresas que afinan este diagnóstico y finalmente precisan sus demandas, no necesariamente poseen las habilidades o la información requerida para transformarlas en proyectos o propuestas ajustadas a la forma y al lenguaje establecidos por la entidad de apoyo al desarrollo productivo. En tercer lugar, la mirada de las empresas se centra en el logro de beneficios individuales que generalmente son altamente apropiables y de corto plazo.

Estos elementos críticos sugieren la necesidad de enfoques alternativos, en los cuales las opiniones de los empresarios se complementan y enriquecen con las que expresan las instituciones públicas. No se trata, entonces, de contraponer artificiosamente el punto de vista público y el punto de vista privado o de ponderar la mayor racionalidad del uno o del otro. Sino de complementar conocimientos, roles y capacidades de ambos, mediante un proceso dinámico que no prevé un óptimo sino una capacidad de ajuste permanente en función de la evolución de los elementos del contexto. Este es precisamente el camino que parece haber emprendido la CORFO en la gestión de algunos programas de desarrollo productivo que se estudiarán en las próximas páginas y que configura (en la práctica más que en la teoría) la construcción de un enfoque alternativo que paulatinamente se aleja del enfoque predominante de falla de mercado y de acciones de fomento guiadas por la demanda.

## **B. Los enfoques teóricos aplicados en la experiencia CORFO**

En esta sección se revisa la documentación oficial para precisar la hipótesis formulada en la sección anterior acerca de la adopción de parte de CORFO de los principios de fallas de mercado, horizontalidad de las acciones y actividad de apoyo guiada por la demanda.

Gonzalo Rivas (2012) relata cómo con el término de la dictadura se cuestionó explícitamente si tenía sentido que la CORFO continuase existiendo, escenario en el cual surgían voces “que argumentaban que la institución ya no tenía sentido, en la medida que las antiguas políticas industriales estaban claramente desacreditadas, y que lo único relevante para potenciar el desarrollo económico del país era mantener la estabilidad macroeconómica y continuar profundizando la integración con el exterior” (p.15).

En contraste, también existían voces que respaldaban el sentido y la importancia de la intervención de la CORFO. Se trataba específicamente de la Unidad Técnica de Asesoría Industrial (UTADI) del Ministerio de Economía, formada por ingenieros y economistas con formación microeconómica, quienes argumentaban “que en el funcionamiento de las economías de mercado existen imperfecciones que afectan el desempeño de las unidades productivas, limitando sus posibilidades de desarrollarse”. En otras palabras, su justificación tomaba como base el modelo de fallas o imperfecciones de mercado. Bajo esta argumentación, continúa Rivas: “La política pública debía en consecuencia preocuparse de combatir estas fallas o imperfecciones del mercado a través de instrumentos que disminuyeran el efecto de fenómenos tales como las asimetrías de información que afectan el acceso de las PyME al crédito, los costos de transacción que impiden a las empresas actuar colectivamente o la existencia de externalidades asociadas a la innovación o la capacitación” (p.15).

Una opinión similar es expresada por Oscar Muñoz, quien afirma que dentro de la CORFO “se basaron en la consideración, reconocida en la teoría económica de la primera mitad del siglo XX, de que los mercados en la realidad no son perfectos ni funcionan en forma óptima. Ellos están expuestos a numerosas fallas y es responsabilidad del Estado y de la institucionalidad económico-social introducir los mecanismos capaces de compensar esas fallas” (Muñoz 2011, p.13). Más adelante, Muñoz continúa planteando que “[s]obre estas bases se reorganizó la gerencia de Fomento de CORFO y se inició la construcción de una batería de instrumentos para tal fin. Cada uno de ellos se diseñó en función de alguna falla específica de mercado y se elaboró un presupuesto que financiaría los subsidios respectivos” (ibid., p.25).

Este enfoque de falla de mercado fue explícitamente mencionado en un documento llamado ‘Política de Desarrollo Productivo’ elaborado por el Ministerio de Economía en conjunto con participantes de CORFO. En este documento se establecen distintos criterios para el diseño de instrumentos de apoyo, entre los cuales se indica que “*los instrumentos y/o programas deben establecer claramente el problema que buscan contribuir a solucionar, detectando la falla de mercado (o su manifestación) que le da origen y que fundamenta la intervención.*” (Rivas 2012, p.24). Por otra parte, es interesante observar que en este mismo documento se introduce una cierta ambivalencia entre el enfoque de demanda (horizontal) y el enfoque selectivo o proactivo, pues se permiten explícitamente ambas estrategias, aunque se otorga preferencia a la de demanda. En el documento, estos enfoques se traducen en dos criterios específicos para el diseño de instrumentos:

- i) **Privilegio de la demanda.** El uso de los instrumentos y la manera específica de usarlos debe ser una atribución de los propios empresarios y no una imposición desde la oferta pública.
- ii) **Proactividad.** Sin perjuicio del privilegio a la demanda, las agencias deben ser pro-activas en estimular a los usuarios. Esto incluye la posibilidad de actuar de manera selectiva, es decir orientando recursos de manera prioritaria hacia determinados sectores, pero manteniendo criterios de mérito en la asignación de los proyectos. (Rivas 2012, p.24).

La evidencia empírica indica que en las decisiones de CORFO a partir del fin de la dictadura primó efectivamente el enfoque de fallas de mercado, como justificación de su intervención. No obstante, la evidencia documental señala que, al mismo tiempo, el enfoque de la institución evolucionó permitiendo la incorporación de criterios distintos, en cierta medida alternativos a los predominantes. Al respecto es significativa la investigación realizada por Vásquez (2019). La autora clasifica los instrumentos de fomento de CORFO según el tipo de falla que resuelven (falla de mercado, falla de Estado o falla de coordinación<sup>4</sup>) para mostrar que en ambos años analizados el presupuesto total de los instrumentos está enfocado mayoritariamente en resolver fallas de mercado (91,6% en 2013 y 80% en 2017). Como parte de este mismo análisis, Vásquez realiza un análisis comparativo de la cartera total de instrumentos de CORFO para los años 2013 y 2017, clasificando los instrumentos según si son selectivos u horizontales. De este análisis resulta que para el año 2013 (primer gobierno de Piñera) los instrumentos horizontales representaron un 90,1% del presupuesto y los instrumentos selectivos un correspondiente 9,9%. Sin embargo, en el año 2017 (segundo gobierno de Bachelet), se registraba un incremento

---

<sup>4</sup> En su revisión de la historia de la noción de ‘fallas de coordinación’, Hoff (2000) las describe como situaciones “donde el fracaso de los individuos para coordinar cambios complementarios en sus acciones conduce a un estado que es peor para todos en comparación con un estado alternativo que también es un equilibrio”. Esta descripción guarda cierta similitud con el ‘dilema del prisionero’ -que nace del enfoque de teoría de juegos- en que no se alcanza la situación óptima pues los jugadores, al no ser capaces de coordinarse de manera directa, realizan un cálculo individualista que los lleva a un equilibrio en que ambos se encuentran peor. De esta manera, en el escenario de falla de coordinación el impedimento no tiene que ver con aspectos tecnológicos, de recursos o preferencias, sino específicamente con el tema de coordinación o articulación entre individuos, pues se trata de situaciones donde las decisiones de un agente dependen de las decisiones de otros agentes del sistema. Como lo plantea Vásquez (2019), estas fallas “se generan debido a la ausencia o deficiencia de relaciones entre dichos actores, que son necesarias para el desarrollo del sector” (p.10). En estos casos, la intervención estatal se justifica pues el Estado adquiere un rol de ‘mediador’ que promueve la asociatividad y coordinación entre actores con el fin de impulsar a los agentes desde el equilibrio sub-óptimo (sin coordinación) hacia la situación en que se desarrolla un sistema coordinado. (Rodríguez-Clare 2005).

importante de los instrumentos selectivos que, si bien seguían siendo una minoría relativa habían subido al 40,1% del presupuesto<sup>5</sup>, mientras que los instrumentos horizontales se habían reducido a un 59,9% del mismo.

## C. Una mirada desde enfoques alternativos

Como fue mencionado anteriormente, un enfoque teórico orienta y provee un horizonte de sentido que se asocia a una cierta praxis y que es por definición limitado en sus alcances. El objetivo de esta sección es de señalar brevemente enfoques que divergen del enfoque neoclásico ya detallado desde sus premisas básicas. Por ejemplo, respecto al enfoque de 'falla de mercado', Mariana Mazzucato (2017) repara en que *"si bien la teoría de las fallas de mercado plantea ideas interesantes, en el mejor de los casos resulta útil para describir un estado estacionario en el que la política pública está orientada a parchar las trayectorias existentes ofrecidas por los mercados. Reviste menor utilidad cuando se precisa que la política conciba y cree nuevos mercados en forma dinámica"* (p.483). En esta descripción pone énfasis en que el enfoque de 'falla de mercado' implícitamente supone una situación estática, un estado estacionario, por lo cual no tiene la capacidad de dar indicaciones respecto a la trayectoria dinámica y de transformación de la economía, en que el Estado puede jugar un rol estratégico de conductor.

Al analizar el caso estadounidense, Mazzucato argumenta que "un enfoque centrado en resolver fallas que dificultan el funcionamiento de los mercados no entrega una justificación para la creación de nuevos mercados ni tampoco para la direccionalidad que fue requerida para promover innovaciones como internet y la nanotecnología, y que se van a requerir para abordar los desafíos que enfrentan las sociedades" (citado por Cheyre 2021, p.20). Mazzucato elabora un enfoque alternativo que se ha llamado el 'Estado-emprendedor' (noción que le da título a su libro), el cual dista bastante de un enfoque orientado a resolver fallas y se acerca a una mirada en que el Estado actúa como tomador de riesgos en inversiones basadas en innovación, así como también actúa en términos de 'desafíos' que suelen ser de orden transversal y que suelen implicar una mirada ya no solamente económica sino interdisciplinaria. Ejemplos de 'desafíos' son por ejemplo el desafío de llevar el hombre a la luna (el caso de estudio detallado por Mazzucato) o también, para el caso local, desafíos como la crisis hídrica o la crisis climática.

Si bien para encontrar algo similar en la experiencia de CORFO hay que observar los Programas de Especialización Estratégica Inteligente del segundo gobierno de Bachelet, es interesante notar que bastante tempranamente la institución fue incorporando criterios que valoran las relaciones entre actores como clave del desempeño de las empresas, en una mirada del proceso de desarrollo más relacionada con las condiciones del entorno. La próxima sección intenta esbozar esta evolución.

### 1. La evolución de un enfoque alternativo en la experiencia CORFO

Como fue sugerido previamente, si bien tuvo una posición dominante incuestionable, el enfoque teórico de 'falla de mercado', horizontalidad y orientación a la demanda en la acción de apoyo al desarrollo productivo nunca fue totalizante, pues el pragmatismo que orientó la acción de CORFO generó oportunidades para promover enfoques alternativos e impulsó, por esta vía, una transformación en el modo de pensar predominante de la institución.

Un primer indicio en esta dirección es la innovación de la cartera de instrumentos de apoyo al desarrollo productivo y el desarrollo de programas que, en algunos casos, responden a lógicas diferentes de las propuestas por el enfoque teórico dominante.

---

<sup>5</sup> Una contribución importante a este cambio fue determinada por la puesta en marcha los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PEEI).

El origen de estas innovaciones no siempre es fácil de comprobar, pero en general parece ser el fruto de una concomitancia de factores, tanto internos como externos: en el frente interno, los principales catalizadores del cambio ha sido la experiencia de trabajo en terreno y la incorporación de nuevos profesionales a la dirección de la Corporación; en el frente externo, han incidido especialmente las opiniones y propuestas que han surgido en el debate político e institucional.

En cuanto a la experiencia de trabajo, la gestión de las herramientas de apoyo al desarrollo productivo y en particular la interacción constante con los actores locales (en especial las empresas y sus organizaciones, pero también gobiernos locales y universidades) ha permitido a los funcionarios de la CORFO captar nuevas necesidades que los instrumentos tradicionales no lograban enfrentar. Las economías de escala con los efectos estáticos de reducción de costos y dinámicas de aceleración de los procesos de aprendizaje e innovación representaron el primer ámbito de reflexión que estimuló el desarrollo de instrumentos para la promoción de acciones colectivas entre las empresas (mediante, por ejemplo, los Proyectos Asociativos de Fomento Productivo, PROFO). Un segundo elemento de innovación surgió de la constatación que los instrumentos que apuntaban a solucionar problemas puntuales en las empresas generaban inevitablemente, junto con nuevas potencialidades, nuevos problemas y nuevos desafíos para lo cual el instrumento utilizado ya no podía ofrecer respuestas adecuadas. Esto impulsó el desarrollo de herramientas de nueva generación que se proponían impulsar estrategias más articuladas y que se proyectaban en el mediano o largo plazo (en esta línea, después de los PROFO surgieron los Programas de Desarrollo de Proveedores, los Programas Territoriales Integrados, etc.).

El otro efecto dinamizador de la estrategia de CORFO ha sido representado, en el marco de la continuidad y estabilidad de los planes de acción, por la incorporación de nuevos profesionales en los cargos directivos. Estos a menudo, han contribuido a impulsar la institución a adoptar nuevos puntos de vistas, no raramente inspirados en la experiencia internacional<sup>6</sup>.

En el plano externo, la evolución del debate político e institucional ha determinado el desarrollo de nuevas demandas por parte de los actores externos al sistema que se dirigían a CORFO como ente ejecutor de nuevas políticas. Es así, por ejemplo, que surge el programa *cluster*, a partir de la elaboración del Consejo Nacional de Innovación y Competitividad (CNIC) acerca de los sectores de mayor potencial y factibilidad de crecimiento.

En este contexto, Calderón (2010) argumenta que el escenario posterior a la crisis asiática de 1997 abrió el escenario para revisar la vigencia del enfoque dominante de apoyo al desarrollo productivo adoptado hasta entonces, “en la medida en que se iba constatando que no se estaba volviendo a la *añorada* situación de dinamismo anterior” (p.310). Luego de esta etapa que Calderón llama de una ‘*ortodoxia reducida*’ en que el contexto de crisis y pérdida del dinamismo del país hacen patentes los límites del enfoque adoptado hasta ese entonces, “se introduce e incluye en la agenda pública la necesidad de una estrategia de diversificación de la base económica con agregación de valor [...] declarando *opciones estratégicas* y legitimando la aplicación de *políticas selectivas* para ello.” (p.311).

Como mencionan adicionalmente Álvarez y Sutin (2015), las evaluaciones de los instrumentos horizontales mostraban impactos no muy cuantiosos, además de que su alcance era muy estrecho. Por otra parte, mencionan que la experiencia de aplicación de estos instrumentos en sectores y regiones específicas “evidenciaba la existencia de obstáculos idiosincráticos al aumento de la productividad, que superaban los alcances de los instrumentos existentes y empujaban hacia la necesidad de establecer *intervenciones sistémicas* ajustadas a esos desafíos específicos” (p.196, énfasis de los autores).

---

<sup>6</sup> El Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), por ejemplo, se inspiró de un programa ejecutado en Singapur (Vasquez, 2019).

Es interesante notar que, en este contexto, dinámico y pragmático, se han generado instrumentos que, evaluados a la luz de los principios guía mencionados anteriormente, resultan anómalos y disonantes. La falla, en estos casos, ya no alude a la imperfección del mercado, sino más bien a la complejidad de la coordinación entre los actores.

Este movimiento conceptual desde 'la falla de mercado' a la 'falla de coordinación' acerca la institución a la problemática de la acción colectiva (Olson 1965, Ostrom 1990) que dentro de la literatura económica se ha asociado a un estudio de los diversos arreglos o regímenes institucionales para la generación de este tipo de acciones. Las redes empresariales orientadas a negocios mancomunados impulsados por los Proyectos Asociativos de Fomento, los programas de desarrollo económico territorial propulsados por los PTI, los clusters y, más recientemente, los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente, entre otros, responden precisamente a esta idea: en contextos y con metas diferentes, se generan incentivos y mecanismos de apoyo y acompañamiento a las empresas y a las instituciones locales para que desarrollen conocimientos y capacidades que les permitan poner en marcha y consolidar acciones colectivas<sup>7</sup>.

La característica esencial de estos instrumentos es que apuntan al desarrollo de capacidades en el sector productivo según una mirada holística, mediante procesos participativos y enfoque sistémico. En síntesis, pueden ser descritos evidenciando los siguientes elementos:

- Involucran a múltiples actores: los responsables de tomar decisiones clave y, a menudo, de cofinanciar las actividades, son grupos de actores que, en algunos casos, tienen orígenes y lógicas de acción diversas, ya sea si son parte del sector público, del privado, de la academia o de la sociedad civil.
- Apuntan a promover procesos de transformación de mediano o largo plazo: es decir, no se limitan al desarrollo de acciones que resuelven problemas puntuales, sino que promueven estrategias de mediano y largo plazo que permiten dar seguimiento y consolidar el desarrollo de nuevas competencias de los actores involucrados y de acciones colectivas entre ellos.
- Acciones dialógicas y recursivas: no se plantea un proceso lineal en que los actores operan de forma independiente, sino que se promueve un proceso de diálogo entre la entidad de fomento y los actores en el cual se co-construye el programa, además de un constante replanteamiento de los distintos aspectos específicos del mismo.
- Visión sistémica: el diseño de las estrategias (entendidas como conjunto de acciones ordenadas según objetivos, resultados, actividades, indicadores, costos, responsabilidades, etc.) se basa en un análisis de los actores y factores principales que están en juego y que influyen las perspectivas de desarrollo del territorio considerado, contemplando la dimensión local, nacional y, a menudo, internacional.
- La centralidad de la confianza para el despliegue de acciones colectivas: esta capacidad de acción mancomunada, también identificada en el concepto de capital social, se construye paulatinamente, mediante una interacción oportunamente calibrada que lleva los actores a comprobar empíricamente la solidez de los vínculos que han ido generando recíprocamente (Dini 2009).

---

<sup>7</sup> Otra referencia teórica que puede ser relacionada con estos nuevos instrumentos concierne ciertos desarrollos conceptuales de la teoría de sistemas, que parten de la base de que el mercado se encuentra inserto en un 'sistema' que lo abarca y en el cual también ocurren distintas clases de ineficiencias. Como lo plantea Vásquez (2019), "[E]ste enfoque sistémico, más amplio, permite entender el alcance de los sistemas como un fenómeno de interacciones complejas entre las empresas y su entorno competitivo: clientes y proveedores, contexto social y cultural, marco institucional y organizacional, entre otros".

- Importancia del entorno local: el conjunto de factores físicos y ecológicos (geografía, clima, biodiversidad, dotación de recursos naturales, etc.), de aspectos idiosincráticos (cultura, tradición, historia, etc.) y de modalidades de organización social (instancias formales o informales de diálogo entre los actores locales), influyen significativamente el capital social de la comunidad considerada.

Para instrumentos de fomento con estas características, que por simplicidad se denominarán sistémicos, la lógica de falla de mercado cede espacio a un enfoque dialógico que apunta a estimular procesos de aprendizaje. Los principios guía, que determinan el buen funcionamiento de estos procesos, resultan distintos (y en algunos casos, opuestos) a los descritos anteriormente. En síntesis:

- El sujeto de la acción de apoyo al desarrollo productivo no es la empresa aislada: los actores no sólo no son anónimos, separados e independientes, sino que, por el contrario, deben conocerse y aprender a confiar recíprocamente, sobre la base de relaciones de interdependencia recíproca.
- La acción de apoyo al desarrollo productivo no se basa exclusivamente en la demanda de las empresas: las peticiones de las empresas individuales tienen que dialogar entre sí y con los planteamientos de los demás actores del sistema productivo considerado. Las metas que orientan la acción colectiva, de hecho, son definidas sobre la base de consensos y están sujetas a ajustes periódicos, sobre la base de la evaluación de los resultados efectivamente alcanzados.
- El entorno local importa y debe ser considerado en el diseño de la acción de apoyo al desarrollo productivo: las distintas dimensiones del entorno (ecológicas, políticas, institucionales, históricas, culturales, etc.) inciden de forma significativa sobre las modalidades de organización de los actores locales, sus demandas y sus capacidades. Esto exige a las entidades nacionales que operan en los territorios un esfuerzo importante de adaptación que permita valorar las especificidades de las distintas localidades.
- La entidad de apoyo al desarrollo productivo debe poseer la capacidad para evaluar prospectivamente el potencial del sistema local en el cual opera, lo cual significa que su contribución nace de un proceso dialéctico con los actores locales: la entidad encargada del instrumento no impone su visión, pero tampoco adopta acríticamente el planteamiento de las entidades locales. Su aporte consiste en crear condiciones para estimular el entramado productivo e institucional local a considerar, adaptar e incorporar nuevas ideas, visiones o prácticas, manteniendo la cohesión del sistema y su capacidad de acción colectiva.

## **2. ¿De qué forma los principios 'sistémicos' se han incorporado en la operación de la CORFO?**

En términos generales, podría afirmarse que el conjunto de factores internos y externos antes mencionados llevó a la institución a desarrollar un enfoque pragmático que, si bien privilegiaba la empresa individual como objetivo de las políticas y la no selectividad como el enfoque metodológico, en la práctica seleccionaba sectores y promovía acciones colectivas. De esta manera, la CORFO empezó paulatinamente a generar instrumentos y programas 'sistémicos'.

El primero de estos instrumentos sistémicos fue el Proyecto Asociativo de Fomento (PROFO) que arrancó entre 1992 y 1993 para impulsar las redes empresariales. Posteriormente, en tiempos distintos, se añadieron el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), los *clusters* y los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (PEEI), con una orientación hacia cadenas de valor; y el Programa Territorial Integrado (PTI) y Acelera con una mirada a la especificidad de los territorios (véase la línea de tiempo a continuación).

**Diagrama 1**  
**Línea del tiempo de los instrumentos**



Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de información oficial de CORFO.

Esta evolución ha permitido ampliar y profundizar el conocimiento de CORFO en temas de redes, cadenas productivas y territorios. Al mismo tiempo, ha dado vida a elementos alternativos en la institución, es decir, un cuerpo de prácticas, habilidades y conocimientos que han resultado de la incursión de esta institución en los temas denominados sistémicos. Finalmente, podría suponerse que cuando el contexto político e institucional lo permitió y una vez que esta evolución generó una masa crítica suficiente de conocimientos, profesionales experimentados y resultados tangibles, este proceso se ha cristalizado en un cambio de la estructura y en la conformación de una gerencia que concentra estos esfuerzos y desarrolla estas capacidades. Como se sugiere en la sección siguiente, esta transformación que culmina con la creación de la Gerencia de Redes y Territorios (Acuerdo de Consejo N° 3071/2020) ha sido paulatina.

## **D. La conformación de la GRT y la convivencia de distintos enfoques operativos**

La evolución de este proceso de aprendizaje e innovación institucional no ha sido planificada ni dirigida con el propósito explícito de generar formas alternativas de conocimientos y no ha estado exenta de retrocesos o desaceleraciones. Son testigo de ello los cambios en los reglamentos de varios instrumentos (los PROFO, por ejemplo, se reformularon para atender exclusivamente objetivos de más corto alcance) o la alternancia de actividad e inactividad en programas como el PTI, al cual se le da término legal en el año 2011 (primer gobierno de Piñera) para posteriormente ser reactivado en el año 2016 bajo un nombre similar. No obstante, al cabo de un par de décadas, en la CORFO se había generado una masa crítica importante de profesionales entrenados en el diseño de programas complejos, basados en procesos participativos, fuertemente orientados a identificar y valorar las distintas especificidades territoriales.

Estas características están asociadas al pensamiento sistémico (implícito en los conceptos de red, nodos, cadena y ecosistema productivo, que son utilizados por la gerencia) a la vez que incorporan la dimensión espacial/territorial. Al inicio de la administración actual, esta evolución culminó con la conformación de la actual Gerencia de Redes y Territorios (GRT). Sin embargo, cabe destacar que un paso importante en esta dirección había sido ya cumplido con la reorganización realizada en 2018. De hecho, como se comprueba en el cuadro siguiente, una transformación conceptual muy relevante había sido introducida con el cambio de Gerencia de Desarrollo Competitivo (GDC) a Gerencia de Redes y Competitividad (GRC), pues en ese momento se adoptó el concepto de ecosistema productivo territorial que se añadió al más tradicional de competitividad empresarial y de fallas de coordinación. La misma estructura de la Gerencia se modificó para tomar en cuenta de este cambio y se constituyó la Dirección de Aceleración Territorial (DAT) el año 2018. El cambio de nombre, en 2020, a Gerencia de Redes y Territorio confirma esta evolución y la centralidad de los proyectos e instrumentos sistémicos entre sus responsabilidades principales<sup>8</sup>. El cuadro siguiente sintetiza este proceso.

<sup>8</sup> Esta decisión de cambio de nombre (de GRC a GRT), fue 'informada' desde la alta gerencia, en el entendido de que constituye una denominación más adecuada para la gerencia. Esta interpretación se basa en el hecho de que no hubo otros cambios asociados a nivel de finalidad ni a nivel de funciones, más allá de una nueva forma de fraseo.



**Cuadro 1**  
**Principales evoluciones de la gerencia**

Gerencia	Año de constitución	Misión o responsabilidades principales
Gerencia de fomento	1991 <sup>a</sup>	Gestión de los principales instrumentos orientados a promover las capacidades de gestión de las empresas (principalmente pymes).
Gerencia de Desarrollo Competitivo (GDC)	n.d.	Aumentar la productividad, calidad y oferta de valor de las empresas. Impulsar la competitividad y crecimiento de la economía implementando una red de apoyo empresarial, programas estratégicos e instrumentos que resuelvan las fallas de coordinación, fomenten la inversión productiva y reduzcan las brechas existentes.
Gerencia de Redes y Competitividad (GRC)	2018 <sup>b</sup>	Mejorar la productividad de las empresas y la competitividad del ecosistema productivo de los territorios, potenciando la calidad de su gestión y la adopción de tecnologías, fortaleciendo el capital humano, fomentando la generación de redes y favoreciendo la inversión.
Gerencia de Redes y Territorios (GRT)	2020	Mejorar la productividad de las empresas y la competitividad del ecosistema productivo de los territorios, potenciando la calidad de su gestión y la adopción de tecnologías, desarrollando y fortaleciendo el capital humano, fomentando la generación de redes y favoreciendo la inversión.

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de información oficial de CORFO.

<sup>a</sup> Se toma como fecha de inicio el período de la reactivación de la CORFO con la vuelta a la democracia.

<sup>b</sup> Resolución Exenta N° 1.545, de 2018, que ejecuta el Acuerdo de Consejo N° 3.023, de 2018.

Para la gestión de dichos instrumentos, la GRT se ha dotado de nuevas unidades de trabajo impulsando la creación de la Unidad de Análisis Territorial y, más recientemente, de la Mesa de Gestión del Conocimiento, con el propósito explícito de fortalecer su capacidad de diálogo y asistencia a los territorios, potenciando su capacidad de investigación y sistematización de información relevante y aprendizajes. Los detalles de ambas son presentados en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2**  
**elementos de la consolidación de la Gerencia de Redes y Territorio**

Unidad	Fecha constitución	Responsabilidad principal
Unidad de análisis territorial	Formalmente la Unidad de Análisis Territorial, fue creada con la Resolución Exenta (RE) 547 del 12 de junio 2020. Sin embargo, el trabajo se venía realizando desde enero 2020.	Tiene por función facilitar la toma de decisiones estratégicas informadas de fomento productivo regional y territorial, para que las Direcciones Regionales optimicen sus capacidades de análisis, proyección y prospectiva de políticas de desarrollo productivo.
Mesa de trabajo Gestión del conocimiento	Se constituye por encargo del Gerente el 11-12-2020.	Identificar, sistematizar y traer a valor presente los principales aprendizajes derivados de dichas prácticas y conocimientos, con el propósito de facilitar su transferencia más allá de la GRT, en especial, de los Gobiernos Regionales que, sucesiva y progresivamente irán teniendo más facultades en la materia, junto a recursos y competencias para operar, pero también diseñar instrumentos y programas de fomento.

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de información oficial de CORFO.

## 1. Los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo de la GRT

La conformación de una gerencia con “vocación sistémica” representa una evolución importante en la estrategia de la CORFO. Como mencionado, sin embargo, esta responsabilidad no es la única y los instrumentos que responden a esta denominación representan tan sólo una parte de la cartera gestionada por la GRT (y una fracción minoritaria de los recursos gestionados por CORFO en su totalidad).

La GRT de manera interna clasifica sus instrumentos en tres grandes categorías: 'Empresas' con 12 instrumentos; 'Redes' con 6 y 'Territorios' con 4. Esta distinción sugiere una mirada diversificada según la amplitud del alcance de los instrumentos. Si se trata de 'empresas', la atención es hacia la dinámica interna e individual de las firmas, con el propósito de promover una mejora en los aspectos de gestión y competitividad. La actividad de promoción de las 'redes' implica un enfoque más amplio en el que se reconoce que una parte significativa de la competitividad empresarial se genera en las relaciones que las empresas establecen con otros actores de su entorno, mediante la generación de espacios de colaboración y de aprendizaje conjunto. Este enfoque se amplía aún más en el concepto de 'territorios', al considerar ya no sólo a las empresas, sino también a actores directa o indirectamente implicados en la actividad económica en cuestión, tal como universidades, la red de apoyo al desarrollo productivo, otras instituciones del Estado, municipios, etc. Cada uno de estos actores posee lógicas propias y, a veces, manejan nociones o conceptos diferentes (en el sentido de las narrativas o bien de los términos mediante los cuales piensan la situación territorial<sup>9</sup>), por lo tanto, al centro de los instrumentos 'territoriales' está el propósito de articular una visión común entre los distintos actores sobre el devenir (común) del territorio.

**Cuadro 3**  
**Clasificación de los instrumentos de la GRT según su mecanismo de activación (por demanda o por oferta) y su selectividad (por sector o territorio)**

		Demanda/oferta	Sector/neutral	Territorio/neutral
Empresas	Activa inversión			
	1.1 Desarrolla Inversiones productiva	D	N	N
	1.2 Desarrolla Recuperaciones de inversiones	D	N	N
	1.3 Activa Impulsa	D	N	N (convocat. difer.)
	1.4 Activa preinversión	D	N	N
	1.5 Activa área de manejo	D	S	N
	1.6 Activa riego	D	S (dueño de predios)	N
	Fomento a la calidad (FOCAL)	D	N	N
	Programa de apoyo a la reactivación (PAR)			
	3.1 PAR emergencia	D	N	T (emergencia)
	3.2 PAR más	D	N	N
	3.3 PAR impulsa 2020	D	N	N
	Programa de apoyo a la inversión (IFI)			
	4.1 IFI Tecnológico	D	N	N
4.2 IFI estratégico	O	N	N	
Redes	Grupo de transferencia tecnológica (GTT)	D	S (agro)	N
	Red asociativa	D	N	N
	Proveedores	D	N	N
	Red mercado	D	N	N
	Agro +	D	S	N
	Red de Asistencia Digital Fortalece Pyme	D	N	N
Territorios	Acelera	O	N	N
	Programa Territorial Integrado (PTI)	O	N	N
	Programas estratégicos regionales (PER)	O	N	N
	Bienes públicos	O	N	N

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de información oficial de la GRT.

<sup>9</sup> Esto es especialmente el caso cuando hay que incorporar a actores de culturas no-occidentales y/o que emplean otros idiomas, como es el caso de Mapuche y su respectivo idioma mapudungun, en que los términos del pensamiento alcanzan un nivel de diferencia o alteridad tal que pueden llegar a ser incompatibles con nociones occidentales establecidas y arraigadas tales como 'desarrollo' o 'crecimiento' (Escobar, 2016).

Es interesante observar (véase al respecto el cuadro 3) que la gran mayoría de estos instrumentos (el 78%) corresponde a iniciativas guiadas por la demanda, es decir, que se activan por solicitud de la/las empresa/s potencialmente beneficiaria/s. De los 5 instrumentos que son guiados por la oferta (es decir, que son activados por la propia GRT), 4 pertenecen a la categoría de 'Territorios' y uno a la de 'Empresas'. En cuanto a la selectividad, la mayoría de los 22 instrumentos de la Gerencia (el 77%) no predefinen en que sector o territorio se tiene que aplicar el instrumento<sup>10</sup>. Las pocas excepciones corresponden a instrumentos diseñados para apoyar a empresas o unidades productivas del sector agrícola o pesquero o para apoyar territorios golpeados por algún tipo de emergencia.

La intuición que subyace a esta clasificación según el alcance del instrumento es que, mientras más abarcadora sea la mirada hacia la realidad en la que se interviene, más demandante y compleja es la gestión del instrumento. Las principales distinciones entre los instrumentos tradicionales y aquellos que impulsan redes y territorios se relacionan con tres aspectos del desarrollo productivo que estos último contemplan y que, al contrario, no se consideran en los instrumentos tradicionales: sus dimensiones holística, sistémica y participativa. Estos conceptos, que han sido mencionado brevemente con anterioridad, a continuación se describen con mayor precisión.

**La dimensión holística del proceso productivo** y de su desarrollo se refiere al hecho que las distintas actividades en la que se articula el quehacer empresarial están íntimamente interconectadas entre sí. Dicho de otra manera, los problemas o las oportunidades que una empresa enfrenta nunca pueden ser enfrentados de manera aisladas. Eventuales problemas puntuales que pueden detectarse siempre están relacionados con el resto de las dimensiones productivas. Por ejemplo, si la empresa soluciona un problema en el *layout* de planta mediante una consultoría especializada (para la cual puede haber utilizado un fondo de fomento), es muy posible que a continuación tenga que hacer ajustes en sus tiempos y flujos de producción; esto, a su vez, puede tener repercusiones en su estrategia de abastecimiento y requerir redefiniciones en su gestión financiera, etc. Frente a esta integralidad, los instrumentos tradicionales atienden exclusivamente a problemas puntuales y no pueden ayudar la empresa a enfrentar los efectos que se producen cuando se resuelven los problemas para los cuales se recurrió a dichos instrumentos. Al contrario, los instrumentos sistémicos asumen que el desarrollo productivo es un proceso y están diseñado para acompañar la evolución empresarial por un tiempo significativo.

Un segundo aspecto es que el desarrollo productivo requiere de competencias diferentes que difícilmente pueden encontrarse en un único actor. Se alude aquí a la idea que el desarrollo es **sistémico** en cuanto a que se alimenta de las capacidades, conocimientos, contactos, etc. de una amplia multiplicidad de actores. Aquí también se observa que, mientras los instrumentos tradicionales contemplan la participación de tan sólo un actor (generalmente un especialista) para enfrentar el tema tratado, en los instrumentos de redes y territorios se busca mapear, contactar y capitalizar a los actores principales que operan en el entorno productivo. La conformación de redes empresariales o relaciones de proveeduría pueden ser consideradas parte de esta dimensión sistémica del desarrollo productivo.

Por último, la importancia de las relaciones con los actores que conforman el entorno productivo de la empresa explica por qué la acción de fomento tiene que prestar atención a los factores y métodos que facilitan el desarrollo de relaciones de confianza, el empoderamiento de los participantes a la actividad conjunta, el desarrollo de instancias de encuentro y coordinación, lo cual alude a una modalidad de trabajo conjunto en el que es clave la **dimensión participativa**.

Instrumentos que respondan a estas características (como son, en parte, los de redes y territorios) resultan más flexibles y adaptables a las necesidades y potencialidades que manifiestan los distintos

---

<sup>10</sup> Este cálculo se basa en una definición estricta de selectividad en la cual se considera 'selectivo' el instrumento que ha sido diseñado en función de un sector determinado. En el caso de los PTI y de los PER se podría hablar de una 'selectividad débil' ya que, si bien el instrumento en sí es multisectorial, los proyectos que éste impulsa y cofinancia son elaborados para promover sectores específicos.

territorios. Pero, al mismo tiempo, estos instrumentos incrementan las exigencias que tendrá que cumplir la entidad que los promueve, debido a que se tienen que considerar plazos de atención largos, competencias relacionales desarrolladas, capacidades de gestión sofisticadas (especialmente para la promoción y conducción de instancias de coordinación), lo que generalmente incrementa el nivel de dificultad que conlleva su interpretación y manejo.

Para analizar de forma sintética el conjunto de características mencionadas en los párrafos anteriores, se propone utilizar el concepto de **complejidad** como proxy de las tres dimensiones recién presentadas, para lo cual se elaboró una pauta de análisis cualitativo que se presentará en resto de la sección.

En el contexto de este documento se propone definir 'complejidad' como la magnitud de una variable cualitativa que describe a los actores que intervienen en el proceso de fomento, sus relaciones, los tiempos del proceso y su propósito o fin. En términos generales, cuanto más numerosos y diversos son los actores que participan de la actividad de fomento, tanto más complejo es el instrumento; cuanto más largo es el plazo considerado y más numerosas las etapas<sup>11</sup> en que se divide el procedimiento de gestión, tanto más complejo es el instrumento; si la construcción de consenso se basa en instancias colectivas de gobernanza y toma de decisión, más complejo es el instrumentos; y, finalmente si el propósito o fin del instrumento apunta a promover estrategias productivas (y no tan sólo solucionar problemas puntuales), más complejo es el instrumento.

A partir de este concepto, se ha elaborado una pauta de análisis de la complejidad que, en la próxima sección, se explica y aplica a los instrumentos de la Gerencia de Redes y Territorios.

## 2. Análisis de complejidad de los instrumentos de la GRT

La hipótesis que se propone verificar en esta sección es que los instrumentos de redes y territorios (que conforman el conjunto de los denominados "sistémicos") son más complejos en términos de su gestión. Para clasificar a los instrumentos respecto a esta variable de 'complejidad', se seleccionaron las siguientes variables a medir:

**Cuadro 4**  
Descripción de las variables que conforman el concepto de complejidad de los instrumentos

Variable	Descripción	Justificación	Medición
Número de beneficiarios	Número de beneficiarios del instrumento de apoyo al desarrollo productivo.	Representa una medida de complejidad si el incremento del número de beneficiarios conlleva un aumento en la carga laboral de las entidades que gestionan el instrumento. Eso ocurre porque cuanto más beneficiarios hay, tanto más demandante es mantenerlos informados y realizar el seguimiento de la iniciativa.	Es un número discreto (1, 2, ..., n). Por facilidad de análisis se consideran tres tramos: <=1; entre 2 y 10; >10.
Propósito de la actividad de apoyo al desarrollo productivo	Se distinguen dos extremos de un continuo: acciones puntuales y acciones estratégicas. Las acciones puntuales se identifican como aquellas que están destinadas a modificar un aspecto/proceso específico dentro de una empresa. En estos casos, luego de la intervención, la interacción de apoyo termina. Por otra parte, con 'acciones estratégicas' se distingue a un conjunto de acciones que apuntan a una mejora de largo plazo ya sea en una empresa, un sector, cadena de valor, territorio, etc. En una situación intermedia pueden eventualmente colocarse programas que contemplan conjuntos de actividades que sin embargo no se proyectan en el largo plazo.	Se justifica porque las acciones estratégicas requieren más atención y apoyo en las fases de diagnóstico y diseño, revisión de los avances y ajuste de la estrategia, mientras que las acciones puntuales se desarrollan y terminan con la realización de la actividad prevista.	Cuatro valores [1,2,3,4] donde 1 es acción puntual y 4 acción estratégica.

<sup>11</sup> Cada etapa generalmente implica una evaluación ad hoc.

Variable	Descripción	Justificación	Medición
Duración total de la realización del instrumento	Tiempo requerido desde que la entidad responsable de activar el instrumento toma la decisión de ponerlo en marcha, hasta el final del proyecto/instrumento.	Es un factor de complejidad porque un instrumento de fomento de mayor duración implica un conjunto importante de acciones de acompañamiento, entre las cuales: información a los participantes, revisiones periódicas de los avances, ajuste del plan de trabajo y del cumplimiento de los compromisos, etc.	Tiempo en meses.
Número de las etapas o pasos intermedios	identifica el número de puntos, en la línea del tiempo de un instrumento de fomento, en los cuales la entidad que lo gestiona tiene que tomar una decisión acerca de la continuidad de la acción de apoyo, sobre la base de los resultados alcanzados hasta ese momento. Evaluaciones intermedias de este tipo, normalmente, se realizan al final de cada etapa, pero en el caso de instrumentos estratégicos, también se contemplan al interior de la misma etapa, sobre todo en la implementación que puede tener una duración de varios años.	Es una medida de complejidad en cuanto cada evaluación requiere un proceso de revisión y análisis de datos, discusión con los impulsores de las iniciativas y beneficiarios y eventuales ajustes en los planes originarios.	Número de etapas.
Existencia de una instancia colectiva de toma de decisión	se evalúa si existen instancias colectivas formales en las cuales actores distintos de los funcionarios de la entidad que gestiona el instrumento (CORFO) y de los beneficiarios del mismo (típicamente las empresas), participan en la toma de decisión sobre aspectos relevantes para el desarrollo de la actividad de fomento. Generalmente son otras entidades de fomento (como SERCOTEC, INDAP, FOSIS, etc.), representantes de los gobiernos locales o regionales, representantes de universidades o centros de formación o investigación, entre otros.	La participación de actores externos que participan de forma estructurada (mediante una instancia de coordinación formalmente establecida) en el proceso de gestión del instrumento considerado añade una complejidad adicional, pues estos actores externos tienen sus agendas propias, su visión de la realidad productiva contemplada en el instrumento de fomento, su propio plan de trabajo, etc. lo que a menudo dificulta la construcción de una decisión compartida.	Variable dicotómica (1 o 0) "0" si no participan actores externos, "1" si participan actores externos.

Fuente: Elaboración de los autores.

El cuadro a continuación muestra en detalle algunos de los aspectos principales de la cartera de instrumentos que gestiona la GRT, así como los valores de las variables consideradas para estimar la complejidad de los instrumentos.

**Cuadro 5**  
**Descripción de los instrumentos vigentes gestionados por la GRT**

Instrumento de la categoría empresas								
Instrumento /factores	Descripción de la acción de fomento	Actividades Financieras	Descripción de los beneficiarios	Número Beneficiarios	Duración total	Número de etapas	Gobernanza	Propósito
FOCAL (Fomento Calidad)	Apoyar a las empresas en el mejoramiento de la productividad y competitividad, a través de un incentivo a la implementación y certificación de normas técnicas de sistemas de gestión y de productos o de protocolos.	Costos de consultoría y/o asistencia técnica en que incurra o haya incurrido una empresa para certificar normas técnicas de sistemas de gestión y de productos o de protocolos.	Contribuyentes con ventas anuales entre 1 200-100 000 UF.	Individual o Colectivo.	6 o 10 meses.	1	No	Puntual (certificaciones).

Instrumento de la categoría empresas								
Instrumento /factores	Descripción de la acción de fomento	Actividades Financiadas	Descripción de los beneficiarios	Número Beneficiarios	Duración total	Número de etapas	Gobernanza	Propósito
IFI Impacto Estratégico.	Fomentar la competitividad, reducir brechas y generar externalidades positivas en sectores productivos o territorios determinados estimados relevantes por CORFO.	1. Estudios de preinversión y/o sectoriales. 2. Cofinanciamiento de proyectos de impacto estratégico. 3. Financiamiento AOI. 4. Actividades de apoyo.	Empresas o entidades productivas o tecnológicas, nacionales o extranjeras, constituidas en Chile.	Individual o postulación asociativa.	24 meses.	2	Si	Conjunto de acciones.
IFI Inversión Tecnológica	Apoyar la materialización de proyectos de inversión tecnológica, nuevos o de ampliación; la implementación o ampliación de centros de innovación; y, en general, facilitar el desarrollo tecnológico, mediante la disposición de diferentes mecanismos de cofinanciamiento y apoyo.	Cofinanciamiento de ítems de los proyectos de inversión tecnológica, tales como un director/a de proyecto, inversión en activos fijos tecnológicos, hasta el 30% del total del subsidio, inserción y formación de capital humano especializado, actividades asociadas a la ejecución de Programas de Desarrollo de Proveedores.	Empresas o entidades productivas o tecnológicas, nacionales o extranjeras, constituidas en Chile.	Individual o postulación asociativa.	24 meses.	2	No	Conjunto de acciones.
AR IMPULSA 2020	Apoyar mipymes en la reactivación de su actividad económica o en el inicio de una distinta, recuperando y/o mejorando su potencial productivo y su gestión.	Planes de trabajo de desarrollo de competencias y capacidades, inversión y/o capital de trabajo.	Contribuyentes con ventas anuales < a 100 000 UF.	Individual (1).	2 meses.	1	No	Puntual.
PAR Emergencia <sup>a</sup>	Aplica en estado de excepción constitucional, de emergencia o de catástrofe, o de escasez, o en la declaración de zonas afectadas de sismo o catástrofe.	1. Asistencia técnica 2. Capacitación 3. Consultoría 4. Adquisición de activos.	Contribuyentes con ventas anuales < a 10 000 UF.	5 a 15.	10 meses.	1	No	Puntual.
PAR Más	Incorpora: La digitalización en sus procesos. La eficiencia energética y/o el uso de ERNC en sus procesos. El uso de fuentes hídricas no convencionales. Riego tecnificado u otros mecanismos de eficiencia hídrica. Procesos de economía circular, o de reciclaje y reutilización de residuos. Nuevos empleos locales de calidad.	1. Asistencia técnica 2. Capacitación 3. Consultoría 4. Adquisición de activos.	Contribuyentes con ventas anuales entre 200 y 10 000 UF.	5 a 15.	10 meses.	1	No	Puntual.

Instrumento de la categoría empresas								
Instrumento /factores	Descripción de la acción de fomento	Actividades Financiadas	Descripción de los beneficiarios	Número Beneficiarios	Duración total	Número de etapas	Gobernanza	Propósito
Activa Área de manejo	Apoyar el acceso al sistema de administración pesquera denominado "Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos".	Cofinanciar una consultoría especializada para la realización de un Estudio de Situación Base (ESBAS) o Informe de Seguimiento.	Organizaciones de pescadores artesanales.	Número de personas naturales que forman parte de la organización de pescadores.	24 meses.	Dos <sup>b</sup> . Estudio situación base (ESB); Seguimiento ESB.	No	Puntual.
Activa RIEGO	Apoyar la formulación de proyectos de riego intra o extraprediales, identificando y evaluando alternativas de inversión.	Estudios relativos al riego y/o drenaje y distribución de agua al interior o exterior de un mismo predio o distintos.	Contribuyentes que poseen o usufructúan de predios agrícolas.	1	24 meses.	Estudio de riego.	No	Puntual.
Activa Pre Inversión	Incentivar y acelerar la toma de decisiones destinadas a materializar o ampliar inversiones productivas en áreas estratégicas en el país, apoyando la realización de estudios de preinversión.	Estudios de Preinversión.	Personas jurídicas nacionales o extranjeras.	1	24 meses	Una. Estudio de Pre inversión.	No	Puntual.
Inversión Productiva	Apoyar la materialización de proyectos de inversión productiva con potencial de generación de externalidades positivas, otorgando cofinanciamiento para la adquisición de activo fijo, habilitación de infraestructura productiva y capital de trabajo.	1. Adquisición de activos fijos. 2. Habilitación, rehabilitación, remodelación o restauración de infraestructura. 3. Capital de trabajo (hasta un 20% del subsidio).	Personas jurídicas nacionales o extranjeras (+ base indígena).	1	24 meses.	Cofinanciamiento proyecto de inversión.	No	Puntual.
ACTIVA Impulsa	Tiene por objeto apoyar a empresas en la reactivación de su actividad económica o en el inicio de una distinta, en el marco de la coyuntura social, económica y sanitaria, mediante el apoyo de proyectos individuales que cofinancien la adquisición de activo fijo, recuperación o construcción de nueva infraestructura productiva y/o para capital de trabajo.	1. Adquisición de activos fijos. 2. Habilitación, rehabilitación, remodelación o restauración de infraestructura. 3. Capital de trabajo.	Contribuyentes con ventas anuales entre 2 400-100 000 UF.	1	12 meses.	1	No	Puntual.
Recuperación de inversiones	Apoyar la recuperación de inversiones de empresas, que hayan resultado dañadas o destruidas por emergencias o catástrofes.	1. Adquisición de activos fijos. 2. Habilitación, rehabilitación, remodelación o restauración de infraestructura. 3. Capital de trabajo (hasta un 20% del subsidio).	Contribuyentes con ventas anuales entre 2 400-10 000 UF.	1	24 meses.	Cofinanciamiento proyecto de inversión.	No	Puntual.

Instrumento de la categoría redes								
Instrumento / factores	Descripción de la acción de fomento	Actividades Financiadas	Descripción de los beneficiarios	Número beneficiarios	Duración total	Número de etapas	Gobernanza	Propósito
Red Asociativa (ex PROFO)	Promueve el valor estratégico del trabajo colaborativo y la asociatividad como herramientas para el mejoramiento de la oferta de valor y acceso a nuevos mercados.	1. Asistencias técnicas. 2. Capacitaciones. 3. Talleres y consultorías. 4. Contratación de gerente para la coordinación del trabajo asociativo.	A nivel individual deben tener ventas anuales entre 2 400 y 600 000 UF.	Al menos 3.	6 meses + 2 años.	Dos. Etapa diagnóstico y etapa desarrollo.	No	Coordinación.
Red Agro+	Aumentar la competitividad de la empresa, apoyando el mejoramiento en su gestión interna, su gestión comercial y su poder de negociación con clientes. Contribuir a la disminución de los costos de producción y transacción de las empresas. Potenciar el acceso a mercados de mayor valor de manera sostenible, apoyando el mejoramiento en la asociatividad entre las empresas y posicionamiento en las cadenas productivas.	1. Asistencias técnicas. 2. Capacitaciones. 3. Talleres y consultorías. 4. Contratación de gerente para la coordinación del trabajo asociativo.	Productores silvo-agropecuarios Cooperativas agrícolas y campesinas.	Al menos 5.	6 meses + 3 años.	Dos. Etapa diagnóstico y etapa desarrollo.	No	Coordinación.
Red Tecnológica GTT+	Fomentar la difusión tecnológica hacia las empresas silvoagropecuarias, incorporando mejores prácticas y técnicas de gestión, además de fomentar la construcción de alianzas entre empresarios que permitan mejorar su posición competitiva.	1. Asistencias técnicas. 2. Capacitaciones. 3. Talleres y consultorías. 4. Contratación de gerente para la coordinación del trabajo asociativo.	Productores Silvo-agropecuarios	Entre 10 y 15.	6 meses + 3 años.	Dos. Etapa diagnóstico y etapa desarrollo.	No	Coordinación.
Red Proveedores	Promueve el valor estratégico del trabajo colaborativo para mejorar la oferta de valor y acceso a nuevos mercados, fortaleciendo las relaciones estratégicas entre Proveedores y Demandante.	1. Asistencias técnicas 2. Consultorías. 3. Capacitación. 4. Transferencia tecnológica. 5. Acciones de promoción y difusión. 6. Contratación de un Coordinador de Proyecto.	Empresa Demandante con ventas anuales > a 25 000 UF Empresa Demandante Co-ejecutora (no obligatoria).	Al menos 5 Proveedores + 1 demandante	6 meses + 3 años.	Dos. Etapa Diagnóstico y Etapa Desarrollo.		Coordinación.



Instrumento / factores	Descripción de la acción de fomento	Actividades Financieras	Descripción de los beneficiarios	Número beneficiarios	Duración total	Número de etapas	Gobernanza	Propósito
Red Mercados	Apoyar el acceso y el uso de información de mercado, relevante para el proceso de exportación; transferir técnicas y prácticas productivas para la adecuación de la oferta a los requerimientos de la demanda; Apoyar implementación de proceso de comercialización hacia y en los mercados de destino.	1. Asistencias técnicas. 2. Capacitaciones. 3. Talleres y consultorías. 4. Asistencia a ferias internacionales/eventos de mercado.	Ventas entre 2 400-100 000 UF.	Individuales o grupos de empresas.	6 meses + 10 meses.	Una.	No	Conjunto de acciones + capacitación.
RED de Asistencia Digital Fortalece Pyme	Contribuir a que Pymes aumenten sus ingresos y/o mejoren sus niveles de productividad, a través de la adopción y utilización de tecnologías digitales en sus procesos de negocio.	1.- Diagnósticos tecnológico de empresas. 2.- Asistencia Técnica. 3.- Actividades de capacitación y perfeccionamiento. 4.-Articulación con redes internacionales, traída de expertos y seminarios. 5.-Compra de software.	Potenciales Pymes que adopten tecnologías digitales (ventas entre 2 400 UF y 100 000 UF).	Variable.	12 meses.	Dos.	Si (co ejecutor y asociado)	Coordinación.

## Instrumento de la categoría territorios

Instrumento /factores	Descripción de la acción de fomento	Actividades financiadas	Descripción de los beneficiarios	Número beneficiarios	Duración total	Número de etapas	Gobernanza	Propósito
Programas Territoriales Integrados (PTI)	Apoyar la coordinación y articulación de acciones y proyectos destinados a mejorar la competitividad de un territorio, a través de un conjunto de acciones que fomenten el desarrollo productivo sustentable de cadenas de valor y/o sectores con potencial de escalamiento y de impacto estratégico en la economía regional y/o local.	1.- Estudios y consultorías 2.- Actividades de Gobernanza y coordinación 3.- Contratación de Gerente 4.- Asistencia a ferias internacionales/eventos de mercado. 5.- Realización de Seminarios		Variable	3 meses + 3 años	Tres. Pertinencia, VE y Ejecución.	Si.	Estratégica.
Programas Estratégicos TRANSFORMA	Mejorar de la competitividad de las empresas de un sector y/o plataforma habilitante, en ámbitos donde existe alto potencial de generación de valor o crecimiento, a través de la resolución de brechas de competitividad y/o fallas de coordinación entre agentes públicos y/o privados.	1.- Estudios y consultorías. 2.- Actividades de Gobernanza y coordinación. 3.- Contratación de Gerente y equipo técnico 4.- Asistencia a ferias internacionales/eventos de mercado. 5.- Articulación de empresas. 6.- Realización de Seminarios.			12 meses + 3 a 9 años	Cuatro. Uno. Visión compartida; Dos. Diagnóstico y hoja de ruta; Tres. Validación y Cuatro. Implementación.	Si.	Estratégica.

Instrumento / factores	Descripción de la acción de fomento	Actividades financiadas	Descripción de los beneficiarios	Número beneficiarios	Duración total	Número de etapas	Gobernanza	Propósito
ACELERA	Acelerar, mediante acompañamiento, asistencia técnica, acercamiento a redes de fomento productivo y/o financiamiento, el desarrollo y crecimiento de empresas ubicadas en territorios de oportunidades, agregando y reteniendo valor.	1.- Entrevistas en terreno para diagnóstico. 2.- Diseño y ejecución Plan de dinamización (capacitaciones, orientación y derivación, talleres, asistencia técnica, articulación de empresas). 3.- Diseño y ejecución del plan de Aceleración (Mentoría, planes de negocio, definición de proyectos para acelerar inversión).	Empresas privadas.	Variable.	12 meses.	Tres.	Si (GORE; Red de fomento productivo).	Estratégica.
Bienes públicos	Apoyar proyectos que desarrollen bienes públicos destinados a reducir asimetrías de información, con el propósito de mejorar la competitividad y acelerar el emprendimiento por la vía de disminuir la incertidumbre en la toma de decisiones críticas para el éxito de los participantes y beneficiarios finales del proyecto.	1.- Estudios. 2.- Diseño o construcción de plataformas. 3.- Consultorías. 4.- Diseño de planes de difusión y sostenibilidad.		Variable.	24 a 36 meses	Tres.	Si	Conjunto de acciones

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de información oficial de CORFO.

<sup>a</sup> En el sitio web de CORFO están focalizados por región.

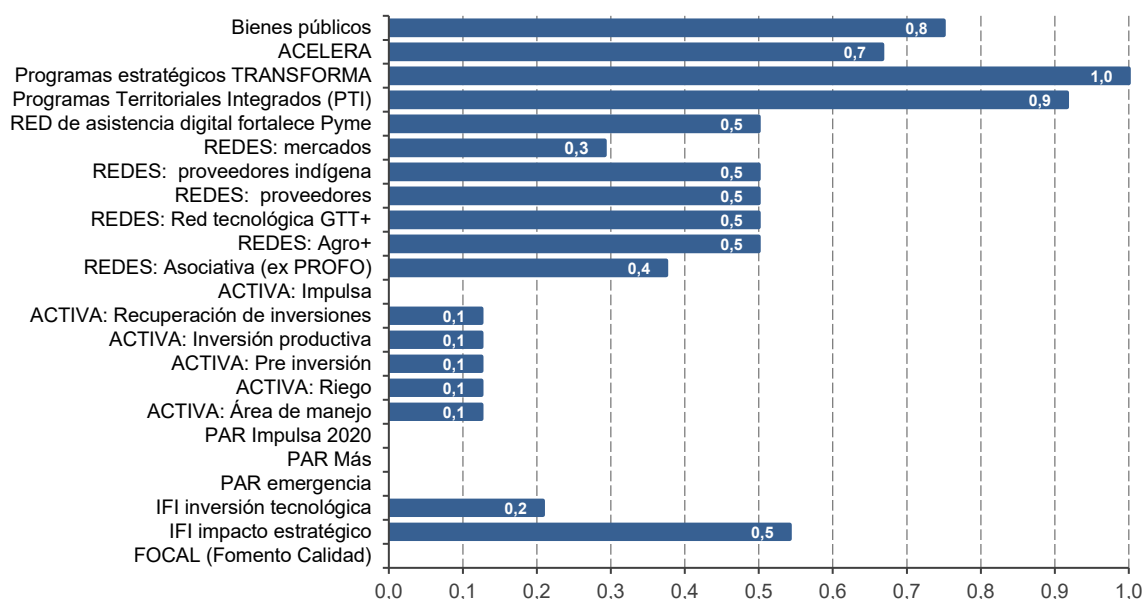
<sup>b</sup> No se definen directamente como etapas.

Sobre la base de la información provista por los profesionales de la GRT, se calcularon los valores de cuatro de las variables descritas anteriormente: duración, número de etapas, gobernanza y tipo de acción. Dichos valores fueron normalizados para que quedaran en el rango [0,1]. El indicador lineal de complejidad relativa que se propone es dado por la suma estas variables normalizadas, y posteriormente normalizado al rango [0,1], en donde 0 representa el instrumento relativamente menos complejo y 1 el instrumento relativamente más complejo. A continuación, se presenta un gráfico que describe el grado de complejidad para cada instrumento.

Como primera aproximación a la lectura de este gráfico es necesario destacar que el cálculo de la complejidad es en términos *relativos* y no absolutos, por lo que para los instrumentos que resultan tener valor nulo o cero, esto no significa que no tengan ninguna complejidad, sino que tomando en cuenta el abanico completo de instrumentos que gestiona la GRT, estos resultan ser los menos complejos.

Tal como se planteó en la hipótesis, los instrumentos de la categoría 'Territorios' (los primeros 4) resultan efectivamente ser los más complejos, seguido por la mayoría de los instrumentos de la categoría 'Redes'. Los instrumentos de la categoría 'Empresas' resultan tener la menor complejidad relativa, a excepción del programa IFI (Iniciativas de Fomento Integradas) -Impacto Estratégico, que, en vista de su duración, número de etapas y existencia de gobernanza, resalta como el más complejo de la categoría 'Empresas'.

**Gráfico 1**  
Indicador de complejidad relativa para instrumentos de la GRT



Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de información oficial de CORFO.

### 3. La importancia cuantitativa de los instrumentos sistémicos de la GRT

En términos cuantitativos, la relevancia de los instrumentos sistémicos es descrita por el cuadro siguiente que precisa el porcentaje de recursos ejecutados en los distintos instrumentos gestionados por la GRT, para el período 2016-2020.

**Cuadro 6**  
Montos de recursos de CORFO ejecutados por categorías de instrumentos (2016-2020)

Instrumentos	Total general	Porcentaje relativo al total
Programa estratégico Mesoregional-PEM	\$ 1 560 895 466	1%
Programa estratégico regional-PER	\$ 10 066 644 961	9%
Programa Territorial Integrado-PTI	\$ 5 688 829 395	5%
<b>Total Territorios</b>		<b>16%</b>
Programa de Desarrollo de Proveedores-PDP	\$ 7 477 474 584	7%
Programa GTT (Grupos Transferencia Tecnológica)-PROFO	\$ 1 342 805 458	1%
Programa NODOS	\$ 8 367 518 904	8%
Programa AGRO+	\$ 71 751 571	0%
Programas Asociativo de Fomento-PROFO	\$ 12 017 825 286	11%
<b>Total Redes</b>		<b>27%</b>
Programa de Apoyo Inversión en Zonas de Oportunidades-ZO	\$ 290 145 028	0%
Programa de Apoyo a la Reactivación PAR	\$ 28 207 795 998	26%
Programa de Fomento a la Calidad-FOCAL	\$ 2 087 818 334	2%
Programa de Formación de Competencias PFC	\$ 4 507 613 490	4%
Programa de Preinversión Riego-PIR	\$ 2 273 112 717	2%
Programa inversión área de Manejo	\$ 1 154 536 738	1%
Programa Inversión Productiva IPRO	\$ 22 593 367 151	21%
<b>Total Empresas</b>		<b>57%</b>
<b>Total general</b>	<b>\$107 708 135 081</b>	<b>100%</b>

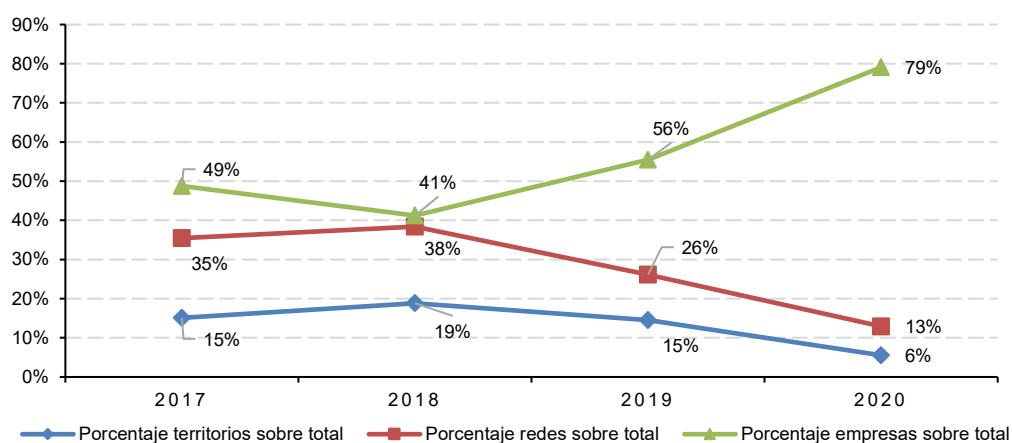
Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de la información de la GRT.

Sobre la base de estos datos observamos que los instrumentos de la categoría 'Empresas' representan una fracción mayoritaria de los recursos ejecutados por CORFO (57%), los cuales se encuentran altamente concentrados en los instrumentos Programa de Apoyo a la Reactivación (PAR) con 26% y los instrumentos Desarrolla Inversión (IPRO) con 21% del monto total.

Los instrumentos de Redes representan un 27% de los montos totales y luego siguen los instrumentos de territorios con un 16%. En síntesis, los instrumentos sistémicos que contemplan los de Redes y los de territorios conforman poco menos que la mitad de los recursos ejecutado por la GRT.

En el siguiente gráfico podemos apreciar la evolución anual de la proporción que representa cada una de las tres grandes categorías de instrumentos de fomento de la Gerencia de Redes y Territorio. En ella se observa que, para el período en cuestión, los instrumentos de 'Empresas' siempre han sido mayoritarios, sin embargo, esta predominancia se ha ido acrecentando fuertemente en el período 2018-2020. Correlativamente, esto significa que los instrumentos de redes y territorios han reducido su importancia relativa en el período en cuestión.

**Gráfico 2**  
Evolución de los recursos asignados por categoría de instrumento  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos de CORFO.

La explicación más probable de este resultado es que en los años de contracción económica correspondientes al estallido social y a la pandemia de COVID-19, la CORFO, como otras instituciones de fomento en la región, haya incrementado los recursos destinados a empresas para enfrentar la emergencia. En este contexto, no sería sorprendente que se recurriera para eso a los instrumentos más simples, lo cual sería consistente con lo que se evidenció en el análisis realizado en la sección anterior.

Con estos antecedentes cuantitativos y cualitativos es posible apreciar que si bien han existido evoluciones que van en la dirección de fortalecer instrumentos con características sistémicas, holísticas y participativas (además de las capacidades internas desarrolladas para gestionarlos), en términos de recursos involucrados, estos instrumentos representan una fracción minoritaria de los recursos que invierte la Gerencia de Redes y Territorios.

## II. Regionalización y modalidades de coordinación multinivel

Para entender el aporte que los instrumentos sistémicos de desarrollo productivo pueden realizar al proceso de reorganización de las funciones y competencias de las instituciones de fomento, es importante contextualizarlos en el marco del proceso de regionalización en curso en Chile, que ha sido impulsado, en 2018, por la aprobación de la Ley 21074 de Fortalecimiento de la regionalización y que, con la elección popular de los gobernadores regionales en abril de 2021, ha experimentado una aceleración importante, determinando, entre otras cosas, un cambio trascendental en el rol de los gobiernos regionales en materia de políticas de desarrollo productivo.

El enfoque interpretativo que se adopta en este capítulo para estudiar dicho proceso se basa en el concepto de coordinación multinivel que permite evidenciar las necesidades de articulación entre los actores institucionales que operan en los distintos niveles del Estado, para garantizar una acción coordinada.

Después de una sintética introducción en la que se intenta precisar el significado de este concepto, en la primera parte del capítulo se revisará el contexto histórico de la descentralización y el marco regulatorio que en los últimos años ha determinado un proceso de transferencia de competencias en materia de política de fomento productivo hacia los gobiernos regionales. Luego de esta presentación se realiza una lectura analítica de este marco regulatorio, evidenciando principalmente dos puntos: i) que el marco normativo actual reconoce la dimensión multinivel o multiescalar del sistema de apoyo al sector productivo y ii) que las atribuciones reconocidas a los gobiernos regionales (GORE) plantean necesidades de soluciones originales en materia de coordinación entre los organismos regionales y nacionales involucrados en las políticas productivas, para evitar duplicaciones o conflictos y potenciar complementariedades y sinergias.

A partir de la identificación de este requerimiento, se procede a explorar y analizar las diversas modalidades de coordinación que actualmente ya operan entre los actores institucionales que promueven las políticas de fomento productivo en los distintos niveles del Estado. Entre estas distintas instancias de coordinación, se realizará un análisis en profundidad de dos experiencias en particular: los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos; y los espacios de coordinación multinivel del instrumento Corfo 'Transforma Turismo'.

## A. Gobernanza multinivel

El concepto de gobernanza multinivel o multiescalar<sup>12</sup> está en uso en la literatura y en las instituciones internacionales desde hace más de una década. En su esencia postula que “tanto la comprensión de las dinámicas del desarrollo territorial, como de los medios de intervención sobre ellas, requiere de una mirada integral y compleja de las interacciones entre las diversas escalas geográficas del desarrollo” (CEPAL 2017).

Para lograr esta capacidad de mirar integralmente al proceso de desarrollo se requieren de distintos puntos de observación, análisis y acción y de capacidad de diálogo y cooperación entre los actores que se sitúan en estos distintos niveles del quehacer público<sup>13</sup>.

Eso determina un complejo sistema de relaciones entre numerosos actores, lo que requiere de una capacidad de coordinación horizontal (entre actores de un mismo nivel: funcionarios del sector público, representantes de gremios, academia, sociedad civil, etc.) y vertical, es decir, entre actores principalmente del sector público, que operan en distintos niveles del Estado. Se denomina gobernanza multi-actor la primera y gobernanza multinivel la segunda. A continuación, se pone el énfasis especialmente en la segunda.

Fabrizio Barca (2009, p.41) define la gobernanza multinivel como “un sistema en el que la responsabilidad del diseño y la aplicación de las políticas se distribuyen entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones locales con fines especiales (asociaciones privadas, órganos conjuntos de autoridades locales, cooperación a través de las fronteras nacionales, asociaciones público-privadas, etc.)”.

De manera similar, la Innovation Policy Platform de la OCDE<sup>14</sup> sugiere que la gobernanza multinivel es aquella situación en la que las administraciones públicas a cargo de un dominio político determinado (en nuestro caso, las estrategias y las políticas para el desarrollo productivo) pertenecen a varios niveles de autoridad (entre ellas: municipalidades, agrupaciones de municipios, regiones, macrorregiones y nación). Las competencias políticas y administrativas, así como los recursos presupuestarios se distribuyen entre estos niveles de gobierno. Esto genera interdependencia entre los distintos niveles lo que, a su vez, plantea una necesidad de coordinación entre ellos (OECD 2017).

Esta dependencia mutua entre los actores de los distintos niveles de gobierno es un punto relevante que alcanza un grado de complejidad importante por el hecho que cada uno de dichos actores posee responsabilidades distintas y tiende a adoptar enfoques y miradas diferentes. Por un lado, los niveles subnacionales como las regiones y las municipalidades tienden a encontrarse más conectadas con las necesidades y problemáticas locales, lo que les permite una consideración mayor por la especificidad de las idiosincrasias de los territorios respectivos, la cultura local y las tradiciones, las necesidades de bienes públicos, el cuidado de los ecosistemas y los recursos naturales, etc. Por otro lado, los niveles nacionales tienden a operar en torno a prioridades definidas bajo la forma de conceptos generales y abstractos, teniendo a la vez una mayor distancia con los beneficiarios de las políticas<sup>15</sup>.

Con relación específicamente al desarrollo productivo, se puede, por ejemplo, señalar que las microempresas generalmente concentran su actividad en espacios geográficos relativamente acotados, a menudo un barrio o un municipio. Para apoyar estas unidades productivas se requiere de instituciones que entiendan las micro dinámicas de sus relaciones, su contexto cultural específico, la problemática ambiental que éste implica, sus vinculaciones con el resto de la comunidad y de las instituciones locales, etc. En el sector

---

<sup>12</sup> En este documento, los términos ‘nivel’ y ‘escala’ serán tratados como sinónimos.

<sup>13</sup> Sobre este punto véanse la Nota Metodológica elaborada por la CEPAL para la Comunidades de Prácticas que se realizó en el marco del proyecto Facility Territorial de la Unión Europea, en la que se trató del tema: “Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel”: <https://www.cepal.org/es/eventos/tercera-comunidad-practica-desarrollo-productivo-la-innovacion-un-enfoque-subnacional>.

<sup>14</sup> Para más información sobre gobernanza multinivel consultar: <https://www.innovationpolicyplatform.org/www.innovationpolicyplatform.org/content/multi-level-governance/index.html>.

<sup>15</sup> Salvo por aquellas medidas específicas que atañen a actores particulares de interés nacional o macrorregional.

público, es el gobierno municipal el actor que tiene (o debería tener) esta capacidad de análisis y de acción. Al extremo opuesto, los actores nacionales (ministerios o agencias productivas) deberían encargarse de formular una visión de conjunto que tenga en cuenta de las problemáticas que enfrenta el país, sus potencialidades y sus vinculaciones con la economía internacional, consensuando prioridades de largo plazo y formulando políticas y estrategias generales, mientras que su acción directa de apoyo al sector productivo debería preferentemente orientarse hacia aquellas realidades económicas que por su tamaño impactan a la economía del país entero<sup>16</sup>.

En los casos en que ambos niveles sean autónomos y los niveles locales no sean simplemente una extensión del nivel central de gobierno, esta dialéctica entre lo *distante-abstracto-general* del nivel central y lo *cercano-concreto-particular* de los niveles locales efectivamente sugiere que ambos aportan elementos relevantes al proceso de formulación de políticas públicas desde sus posiciones específicas. Esta dialéctica sugiere la necesidad de aprendizaje mutuo y de colaboración para evitar el riesgo de que el nivel nacional opere de manera autónoma y actúe desconectado de las realidades territoriales (con sus especificidades sociales, geográficas, ecológicas, tecnológicas, etc.), no logrando identificar, ni suplir las necesidades de estos territorios en los términos que son percibidas a nivel local. En el otro extremo, esta dialéctica permite evitar el riesgo de que los actores de un nivel local, actuando aisladamente, no aprovechen de potenciales sinergias o economías de escala que podrían surgir de su interacción con otras localidades y de que pierdan la oportunidad de acelerar su curva de aprendizaje mediante un intercambio sistemático de buenas prácticas con otras instancias territoriales. La interacción de un gobierno local con otra localidad y con los niveles superiores de gobierno representa también un antídoto contra el riesgo de ser capturado por intereses particulares, lo que dificultaría la definición de prioridades, lineamientos y programas de largo plazo o de mayor alcance.

Un elemento crítico que esta dialéctica permite evidenciar es relativo al grado de independencia que demuestran los actores de los niveles locales (respecto al nivel central) en la elaboración de sus visiones y propuestas. La cuestión que surge es en qué medida las regiones y las municipalidades pueden sintetizar enfoques (si se prefiere, cosmovisiones) o principios guía propios, que diverjan de aquellos acuñados o adoptados por el nivel central, o en qué medida se siguen enmarcando dentro del mismo paradigma (IPBES, 2019). En particular, en la medida en que los niveles subnacionales sean diseñados como una emanación o extensión del nivel central, éste, además de poseer y concentrar el poder político y fiscal, tendría también un poder y hegemonía ideológica-discursiva, al tener la capacidad de determinar las prioridades y conceptos de referencia que consecutivamente son traspasados a los niveles subnacionales como objetivos de política. Como se mencionó en el capítulo 1, los principios que guían estas elecciones no son neutrales, sino que usualmente implican teorías y supuestos culturales que, si bien son parciales, son presentados como representaciones de una 'realidad', sin reconocerse que están sujetos a ciertos valores (parciales), a cierta historia cultural de las ideas (también parcial), que podría ser contestada o reinterpretada desde un prisma conceptual alternativo. Los procesos de descentralización política y la dialéctica nacional-regional-local, podrían contribuir a evitar este tipo de situaciones, en la medida en que den impulso al desarrollo de las capacidades autónomas de los niveles subnacionales, mediante el desarrollo profesional de sus instituciones y de la consolidación de instancias propias de diálogo y coordinación de los actores del nivel local. Hasta qué punto la formulación de visiones alternativas basadas en sus propias percepciones y valores se traduzca en un pensamiento crítico del modelo dominante y en la formulación de enfoques alternativos es, sin embargo, difícil de prever.

Para que esta dialéctica entre lo local y lo nacional exprese sus potencialidades sobre la capacidad analítica y operativa de los distintos actores son clave los mecanismos y modalidades de interacción, los que Montecinos (2020), adoptando un enfoque de relaciones intergubernamentales, describe como "un espacio de relación y cooperación gubernamental que contribuya a mejorar la implementación de políticas públicas" (p.5).

---

<sup>16</sup> A nivel intermedio se colocan los gobiernos regionales cuyo foco consiste en analizar temas que afectan a determinados municipios o la región entera, colaborando con actores que organizan sus estrategias productivas en áreas geográficas similares.

## B. El contexto de la descentralización

Por lo que corresponde al proceso de regionalización en Chile, Correa, Dini y Letelier (2021) han resaltado dos aspectos importantes de la Ley 21.074: en primer lugar, esta norma reconoce la dimensión multiescalar o multinivel del sistema de apoyo al desarrollo productivo, la cual incluye al menos los niveles nacional, regional y comunal de la división administrativa vigente en el país. En segundo lugar, “la ley orgánica otorga a los Gobiernos Regionales facultades para intervenir en la promoción y diseño de proyectos y acciones de fomento productivo”. Se trata de una evolución significativa que marca una discontinuidad en la historia del Estado chileno.

### 1. Historia del proceso de descentralización

Montecinos (2005) argumenta que Chile tiene una fuerte tradición centralista, la cual encuentra su expresión más álgida en la constitución de 1833, que estuvo vigente por 92 años y se basó en el pensamiento político de Diego Portales, estableciendo la necesidad de “un gobierno fuerte, centralizado y basado principalmente en la figura del presidente de la república” (p.449). Por su parte, Boisier (2000) habla de una “cultura centralista de larga data y profundas raíces” en Chile, es decir, una tradición vinculada a la concentración del poder de la cual ha resultado difícil ir desmarcándose para dar el paso paulatinamente a un modelo descentralizado.

Adoptando la definición de Falleti (2006) que describe la descentralización como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos”<sup>17</sup>, en Chile se podrían reconocer, según Montecinos (2005), dos distintos estilos de descentralización: i) **la descentralización política**, que tiene lugar “cuando el proceso se concentra más en aspectos de autonomía política o pérdida total o parcial del poder político por parte del gobierno central”. El autor argumenta que los intentos descentralizadores entre 1810 a 1925 han sido de corte más político y ‘de abajo hacia arriba’, al estar liderados por movimientos federalistas o regionalistas que buscaban mayor autonomía y que el poder político fuese redistribuido a instancias subnacionales. Estos episodios, que han sido los más conflictivos y sangrientos, han estado ligados a disputas respecto a la distribución del poder político.

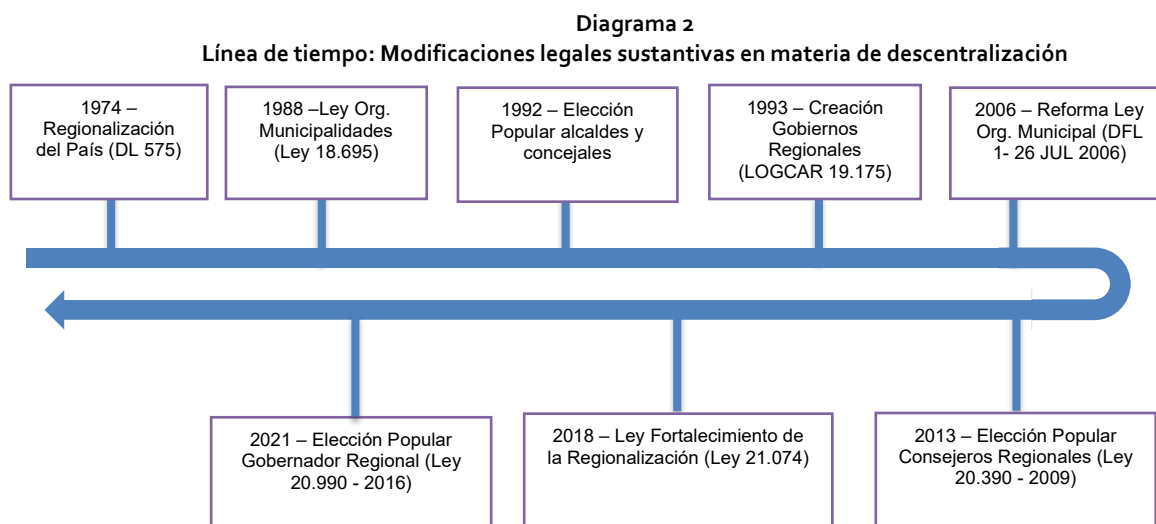
Como segundo estilo el autor identifica ii) **la descentralización administrativa**, que tiene lugar “cuando el proceso se concentra más en la transferencia de funciones administrativas de un nivel de gobierno a otro sin pérdida total o parcial de la autoridad o del patrimonio”. El autor argumenta que los intentos descentralizadores desde 1925 a la fecha han sido, en términos generales, de corte más administrativo y verticales, es decir, impulsados por el propio nivel central, en particular según una estrategia de promoción del desarrollo económico a nivel regional y modernización administrativa. Por ejemplo, durante la dictadura militar, este proceso de regionalización se impulsa por medio de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) con el fin geopolítico de incrementar la integración o unidad nacional, la seguridad nacional, potenciar industrias de explotación de recursos naturales a nivel regional, a fin de establecer “las bases para una ocupación más efectiva y racional del territorio nacional” (Boisier 2000), período en que se instauran y subsidian industrias extractivas como los monocultivos forestales y se habilitan las condiciones para el monocultivo de salmones en la zona sur de Chile. Desde este estilo de descentralización administrativa, y en particular con la primera regionalización que ocurre en dictadura en el año 1974, el nivel regional se construye e institucionaliza desde un enfoque vertical y centralista, con el intendente siendo designado por el o la presidente de la República como cargo de confianza. Como lo resume Cumplido: “el modelo de descentralización del Gobierno Militar es más un instrumento de reafirmación del poder autocrático que un ámbito de participación de los gobernados. Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones” (citado por Boisier 1992, p.9).

---

<sup>17</sup> En Chile actualmente existen tres niveles de gobiernos subnacionales: los gobiernos regionales, los gobiernos provinciales o gobernaciones y las municipalidades.



Luego de la dictadura y con la llegada de los gobiernos de la concertación, se dan ciertos pasos hacia la descentralización política. En 1992 se realiza la primera elección popular de alcaldes y concejales. En el año siguiente se crean los Gobiernos Regionales mediante ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional (LOGCAR, Ley N° 19.175). Esta ley incluye tanto la creación de la figura del Gobierno Regional como del Consejo Regional (CORE). Montecinos considera que *“esta ley se destaca en materia de desconcentración administrativa, ya que le dio vida administrativa y política a un organismo como las regiones, que antes de 1990 tenían una escasa presencia en la vida ciudadana y sólo cumplían una función geopolítica de seguridad nacional”* (p.459). Sin embargo, desde su creación hasta 2018, las autoridades máximas del gobierno regional, los intendentes, han sido cargos seleccionados por el o la presidente de la República, por lo cual han respondido de manera importante a los requerimientos del nivel central-nacional. A partir del año 2013, los consejeros regionales (que con anterioridad eran designados) pasan a ser electos por sufragio universal (Ley 20.678). Luego, en el año 2017 se aprueba la ley 20.990 que ‘dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional’. En 2018 se aprueban la ley 21.073 que regula la elección de gobernadores regionales, y la ley 21.074 llamada ley de “Fortalecimiento de la Regionalización”. Esta modificación respecto a la elección democrática de los gobernadores regionales es de carácter histórico, puesto que hasta ese entonces Chile y Turquía eran los únicos países miembros de la OCDE en los que las autoridades de gobierno intermedio/regional eran designadas desde el nivel central. La siguiente línea de tiempo resume las principales modificaciones legales en materia de descentralización.



Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de información oficial.

## 2. La Ley de Fortalecimiento de la Regionalización

La ley de ‘Fortalecimiento de la Regionalización’ (Ley 21.074 – 2018) es una reforma a la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional (LOGCAR 19.175) que contempla una serie de cambios con respecto a las competencias del Gobierno Regional, directrices sobre el protocolo de traspaso de competencias desde el nivel central a las regiones, como también cambios en la estructura orgánica del Gobierno Regional. En esta sección no se hará una revisión completa de la ley sino un énfasis en aquellos aspectos asociados a competencias en materia de políticas de fomento o apoyo al desarrollo productivo.

Entre los cambios más relevantes que indica esta ley se incluyen:

- i) El reemplazo de la figura del intendente como autoridad máxima a nivel regional por dos cargos: El **gobernador regional**, electo por medio de sufragio directo, con una duración de 4 años en el

cargo y con posibilidad de ser reelecto solo por un periodo consecutivo. Luego está el **delegado presidencial regional**, designado por el o la presidente de la República, a cargo del gobierno interior (orden y seguridad pública).

- ii) En el Art. 16 se agregan como competencias del GORE:
- Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, y
  - Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades, localizados en ella.

Con respecto al Delegado Presidencial Regional se establece como parte de sus competencias:

- i) Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región.
- ii) Proponer al presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales (Seremi).
- iii) Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región, y que dependan o se relacionen con el presidente de la República a través de un Ministerio.

### Nuevas competencias de los gobiernos regionales

Respecto a las nuevas competencias del GORE, estas se dividen en aquellas que refieren a i) ordenamiento territorial, ii) fomento productivo y iii) desarrollo social y cultural. En materia de fomento productivo, esta ley contempla nuevas atribuciones para los Gobiernos Regionales. En particular, el artículo 18 de esta ley señala que, "en materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al gobierno regional:

- **Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas**, en particular el apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación laboral, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional;
- **Establecer las prioridades estratégicas regionales** en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad (...);
- Aprobar el **plan regional de desarrollo turístico** (...);
- **Promover y diseñar (...) proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas** establecidas como prioridades regionales;
- Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la **implementación de oficinas comunales de fomento productivo** e innovación para la competitividad;
- Promover la investigación científica y tecnológica, y fomentar el desarrollo de la educación superior y de enseñanza media técnico profesional en la región (...);" (art. 18).
- **Elaborar y aprobar la Política Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo**, la que deberá contener, a lo menos:
  - Los lineamientos estratégicos que en materia de ciencia, tecnología e innovación se establezcan para la región, debiendo considerar al efecto la Estrategia Regional de Ciencia,

Tecnología e Innovación para el Desarrollo propuesta por el Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo<sup>18</sup>.

- Los ámbitos de acción que abordará la respectiva política regional junto con sus principales objetivos, actividades, criterios y prioridades presupuestarias".

A esto se agregan otras nuevas funciones, como lo son el establecimiento de "prioridades regionales para la erradicación de la pobreza", la identificación de "áreas y sectores de pobreza y de extrema pobreza" y la proposición de "programas destinados a superarla" (Art. 19).

Para llevar a cabo las nuevas funciones asignadas al gobierno regional, la reforma contemplada por la ley 21.074 crea una nueva estructura orgánica sumando tres nuevas divisiones al gobierno regional: la División de Fomento e Industria (DIFOI), la División de Infraestructura y Transportes y la División de Desarrollo Social y Humano. Estas se suman a las divisiones ya existentes de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADER), División de Administración y Finanzas y División de Presupuesto e Inversión Regional (DIPIR)<sup>19</sup> (Art. 68). Se indica igualmente que las primeras tres divisiones enumeradas "deberán coordinar el accionar de los servicios públicos regionales que dependan o se relacionen con el gobierno regional". Debe destacarse que todas las divisiones, de acuerdo con sus funciones específicas, están posibilitadas para colaborar en los desafíos del desarrollo económico y productivo regional, entendiendo el carácter multifactorial del desarrollo económico y del desarrollo productivo.

Labores específicas relacionadas al "fomento productivo" (o *fomento de las actividades productivas* según los incisos del art. 18, entendiendo al turismo como una actividad productiva) recaen en la DIFOI, al igual que labores específicas a la innovación, la ciencia y la tecnología. Según el art. 68 inciso d), corresponde a la DIFOI "*proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, destinados a estimular el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y de nuevas capacidades empresariales, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías de la información que propenda a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de fomento productivo*".

### Protocolo de transferencia de competencias

Además de las nuevas atribuciones y estructura orgánica, la ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización permitió formalizar un mandato de la Constitución vigente por medio del cual el o la presidente de la República puede transferir en carácter de transitorio o permanente una o más competencias de los ministerios y servicios públicos a los gobiernos regionales (Decreto 100 /Art. 114). Esta misma ley definió un protocolo mediante el cual los propios GORE podrán solicitar el traspaso de competencias específicas del nivel central a su jurisdicción, a partir de 2021, año en que los gobernadores regionales fueron electos.

Respecto al contenido de estas transferencias, el art. 21 quáter indica que "una transferencia de competencias podrá incluir **adaptación, priorización y focalización de instrumentos nacionales a las políticas regionales, así como la ejecución directa de los instrumentos y sus recursos**".

En una fase inicial, cuya fecha de término se fijó para el día 10 de marzo del año 2022 (art. Cuarto transitorio de la Ley 21.074), se estipuló que el proceso de transferencia de competencia podría realizarse exclusivamente por parte del Presidente de la República. En este lapso, el Presidente de la República, "podrá individualizar, mediante decreto supremo, aquellas competencias radicadas en los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones y de Obras Públicas; en la Corporación de Fomento de la Producción; en el Servicio de Cooperación Técnica; y en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, que serán transferidas a los gobiernos regionales" (art. 5 de los Artículos Transitorios).

<sup>18</sup> El Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo (Decreto 649 -2021 Min. Interior) es un comité del gobierno regional establecido en el artículo 68 bis de la ley 21.074: "Cada gobierno regional tendrá un Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo, el que podrá ser constituido con participación ad honorem de integrantes de los sectores público y privado.". El comité es presidido por el Gobernador Regional y participa un CORE, 3 SEREMI y 3 cargos externos (académicos, investigadores o privados).

<sup>19</sup> La DIPIR asume las funciones de la antigua División de Análisis y Control de Gestión, siendo esencialmente una continuación de ésta.

Mediante decretos se fijó que la competencia a transferir temporalmente a los gobiernos regionales sería exclusivamente la focalización de un conjunto determinado de instrumentos que se ilustran en el diagrama 3. Dicha competencia no implicaría una transferencia de recursos a los GORE. De todas maneras, respecto al total de fondos no reembolsables para el desarrollo productivo, el conjunto de instrumentos seleccionados alcanzaba apenas el 6%, equivalentes a aproximadamente 35.000 millones de pesos (Correa, Dini y Letelier, 2021).



Fuente: Correa, Dini y Letelier (2021).

### El fomento productivo en las municipalidades

En cuanto a las indicaciones legislativas de apoyo al desarrollo productivo a nivel municipal, las indicaciones son escasas y de carácter general. Por una parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica municipal (DFL 1-2006) indica que “las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con ... la capacitación, la promoción del empleo y **el fomento productivo**”. Por otra parte, en el artículo 22 se señala que la Unidad de Desarrollo Comunitario (parte de la estructura orgánica de la municipalidad) “tendrá como funciones específicas: Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con ... **capacitación laboral, ... promoción del empleo, fomento productivo local y turismo.**” Estas son las únicas dos menciones sobre el tema del fomento productivo en la ley orgánica municipal, a lo cual se suma la disposición de la ley 21.074 que faculta a los Gobiernos Regionales a “promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinado su acción a nivel regional” (numeral e, art. 18).

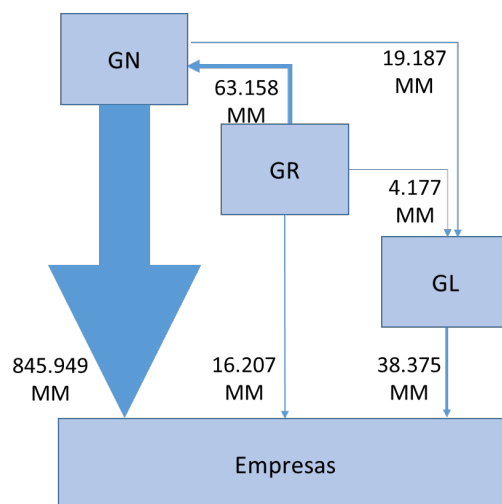
### 3. Consideraciones sobre el nuevo escenario de descentralización

Luego de revisar las principales consideraciones legislativas sobre las reformas de descentralización en materia de desarrollo productivo, en esta sección se proponen algunas líneas de análisis sobre los desafíos y necesidades que resultan aparentes con la nueva configuración institucional, así como algunas proposiciones que deberían abordarse para que dicha configuración pueda funcionar de manera armónica.

En primer lugar, es relevante notar que, como se observó anteriormente, la ley 21.074 reconoce la dimensión multinivel del sistema de apoyo al sector productivo, otorgando responsabilidades centrales a los Gobiernos Regionales en materia de formulación de políticas regionales de fomento productivo y, en conjunto con los municipios, en la creación de oficinas comunales de fomento productivo. Estas responsabilidades, sin embargo, no han sido acompañadas con medidas para dotar las regiones de recursos adecuados a estas nuevas tareas.

Como se mencionó en la sección anterior, la primera etapa de la transferencia de competencias se realizó sin que hubiese traspaso de los recursos de fomento a los GORE. Estos mantienen un rol marginal en la administración de los fondos de desarrollo productivo. Si se consideran los flujos de recursos no reembolsables invertidos en 2019 por los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), se puede estimar que, del total de aproximadamente 900.000 millones de pesos, el 94% fue gestionado por las entidades del nivel nacional, mientras que las municipalidades invirtieron de forma directa el 4% y los gobiernos regionales poco menos del 2%.

**Diagrama 4**  
Flujos de recursos de desarrollo productivo desde los distintos niveles de gobierno  
(nacional, regional y local) hacia las empresas  
(En millones de pesos de 2019)



Fuente: Elaboración CEPAL sobre la base de datos oficiales.

Nota: GN: gobierno nacional, GR: gobierno regional, GL: gobierno local.

El diagrama 4 muestra además que los gobiernos regionales movilizaron casi 70.000 millones de pesos con los cuales contribuyeron a las actividades de fomento de los municipios (4.177 millones de pesos) y a la acción de desarrollo productivo de los servicios nacionales (65.158 millones de pesos<sup>20</sup>). Sobre estos últimos los GORE pudieron ejercer un rol más activo, definiendo los grupos objetivos y contribuyendo a fijar las modalidades de ejecución. Si bien no es un monto irrelevante, se trata aproximadamente de un 8% de los fondos no reembolsables invertidos en desarrollo productivo. Sobre el restante 92%, al contrario, la influencia de los GORE y su capacidad de orientación de la acción de los servicios nacionales ha sido marginal.

<sup>20</sup> Se trata principalmente de fondos FNDR. Sobre el uso de estos recursos para el desarrollo productivo, se está realizando una investigación, con el apoyo de RIMISP, cuyos resultados se espera podrán estar disponibles hacia finales de 2022.

Adicionalmente puede señalarse que los 19.187 millones de pesos invertidos por las instituciones nacionales en apoyo a las municipalidades se canalizaron a través de convenios de colaboración que estas entidades establecieron y llevaron a cabo, sin la participación de los gobiernos regionales respectivos.

Otro aspecto que contribuye a precisar las condiciones en las que operan los gobiernos regionales, en los temas del desarrollo productivo, concierne su limitada dotación de profesionales. En noviembre de 2021, las 16 DIFOI del país sumaban un total de 53 profesionales, con un promedio de 3,3 profesionales por región y con 6 regiones con tan sólo dos profesionales contratados. El cuadro siguiente muestra los valores por región y compara las dotaciones de las DIFOI con aquellas de los profesionales de los 5 servicios nacionales más importantes: CORFO, FOSIS, INDAP, SENCE y SERCOTEC, que suman un total de 3.251 profesionales.

**Cuadro 7**  
**Dotación profesional de las DIFOI y de los servicios nacionales de fomento productivo**

	DIFOI	Servicios Nacionales	Total
Arica Parinacota	3	109	112
Tarapacá	4	107	111
Antofagasta	3	110	113
Atacama	2	107	109
Coquimbo	3	191	194
Valparaíso	2	269	271
Metropolitana	4	283	287
O'Higgins	6	225	231
Maule	2	279	281
Ñuble	3	164	167
Biobío	5	282	287
Araucanía	3	390	393
Los Ríos	2	203	205
Los Lagos	4	281	285
Aysén	2	151	153
Magallanes	5	100	105
TOTAL	53	3 251	3 304
Promedio	3,3	203,2	206,5
Relación Servicios nacionales/Difoi		61	

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos oficiales.

Estos elementos (los recursos invertidos en desarrollo productivo y la distribución de profesionales entre las distintas entidades involucradas en estas tareas) contribuyen a caracterizar el escenario en el cual tienen que implementarse las innovaciones institucionales introducidas por la Ley 21.074.

Las responsabilidades que dicha ley otorga a los GORE configuran una superposición de facultades entre gobierno regional y actores nacionales, en la medida en que las nuevas definiciones legales facultan los GORE para trabajar en ámbitos que tradicionalmente han sido desarrollados por las instituciones nacionales de desarrollo productivo. Dicha superposición puede generar resultados positivos si los actores se integran y generan sinergias que potencian y enriquecen la acción de fomento; o negativos si se producen duplicación de esfuerzos o desencuentros entre las indicaciones estratégicas elaboradas por los GORE y la acción de fomento impulsada por las instituciones nacionales. Esta superposición se produce en tres ámbitos generales: i) definición de prioridades estratégicas y formulación de políticas; ii) diseño y gestión de programas e instrumentos de fomento; iii) y fortalecimiento de las oficinas comunales de fomento productivo. Para que el resultado final sea positivo, se requiere repensar las relaciones entre entidades nacionales y GORE en estos tres ámbitos.

## Definición de prioridades estratégicas y formulación de políticas

Si bien la Ley 21.074 precisa el rol de los gobiernos regionales en esta materia, el diseño de estrategias de parte de los GORE no es una novedad absoluta, dado que la formulación de lineamientos y propuestas para el desarrollo (con atención también para los aspectos productivos) era ya una práctica consolidada antes de la reforma. El cambio más significativo se produce en la economía política del proceso estratégico.

La visión que adoptan las autoridades nacionales y los gobiernos regionales para la formulación de sus análisis y propuestas en materia de desarrollo productivo no son iguales, proponiéndose las primeras el bien nacional y los segundos el bien de la región, pero son ambas igualmente legítimas.

Antes de la elección popular de los Gobernadores, la sintonía entre las políticas nacionales y regionales de desarrollo productivo era, por lo menos en teoría, garantizada por el hecho de que las cabezas de los gobiernos regionales eran una emanación del gobierno nacional. Después de la reforma, las eventuales diferencias de posición política entre gobernadores y gobierno central pueden introducir nuevos elementos de fricción. Sobre todo, los canales formales e informales de diálogo y mediación que podían operar en el ámbito partidista, al amparo de la misma alianza política, ya no funcionan.

En cuanto a las políticas productivas nacionales debe además constatarse que la falta de una estrategia país (Correa, Dini y Letelier 2021) y, por lo tanto, de objetivos comunes y consensuados, dificulta la coordinación entre los distintos ministerios sectoriales, las entidades nacionales de fomento y los gobiernos subnacionales.

Por lo que concierne las estrategias regionales, a su vez, se constatan elementos de debilidad que las dejan en condiciones de subalternidad respecto a las propuestas formuladas por los actores nacionales: por un lado, como se verá en el próximo capítulo, las indicaciones y propuestas para el fomento productivo contenidas en las estrategias regionales de desarrollo (ERD) han sido, con pocas excepciones, relativamente genéricas. Por otro lado, el esfuerzo para elaborar dichas indicaciones y propuestas de manera participativa, con la participación directa de los actores interesados (empresas, comunidades, academia, etc.) es relativamente incipiente.

## Diseño y creación de programas e instrumentos de fomento

En este ámbito, las novedades introducidas por la LOCGAR son más significativas, ya que, como se vio en la sección anterior, se atribuyen a los GORE competencias en materia de promoción y diseño de proyectos y facultades para desarrollar acciones propias en materia de fomento de las actividades productivas, establecidas como prioridades regionales. Además, en el marco de la transferencia de competencia, se indica explícitamente que los GORE podrán adaptar los instrumentos nacionales, priorizarlos y focalizarlos para que respondan adecuadamente a las políticas regionales.

Con relación a la competencia que la ley atribuye a los GORE en materia de generación de nuevos proyectos y acciones de fomento productivo, es difícil imaginar que en el corto plazo los gobiernos regionales logren incrementar significativamente los fondos a su disposición destinados a estas iniciativas o que puedan incrementar significativamente sus capacidades para ejecutar recursos adicionales que se le asigne del nivel central. Las iniciativas de desarrollo productivo generadas directamente por los GORE, por lo tanto, seguirán representando, por un tiempo, una contribución cuantitativamente menor en comparación con las que se realiza a nivel nacional.

En este ámbito, el aspecto que merece especial atención y hacia el cual habría que poner mayor cuidado es que estas iniciativas no dupliquen, ni traslapen acciones similares que ya están siendo desarrolladas por las entidades nacionales de fomento que operan en los mismos territorios.

Para evitar esta duplicación, los GORE deberían concentrarse en la puesta en marcha de programas o instrumentos nuevos las veces que se estime que los programas existentes (gestionados por las instituciones nacionales) no sean suficientes para cubrir las necesidades regionales. En este sentido, es relevante evaluar qué grado de conocimiento posee el GORE sobre el amplio abanico de instrumentos que manejan las

instituciones nacionales y, por otro lado, generar o fortalecer la coordinación entre los GORE y los servicios nacionales de desarrollo productivo. Al respecto, cabe destacar que el marco legislativo vigente propicia la gestión colectiva<sup>21</sup> y que la experiencia piloto de los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) desarrollada por CORFO y SERCOTEC en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos proporciona un ejemplo concreto de cómo podría gestionarse un espacio con estas características. Se volverá más adelante sobre este punto.

El tema de la coordinación es aún más importante para redefinir el rol de los GORE en lo que respecta a la actividad que realizan regionalmente los servicios nacionales de fomento productivo y que, como se vio anteriormente, representa la inmensa mayoría de los recursos invertidos en esta área. Montecinos (2020) plantea que la reforma de regionalización se ha concentrado sobremanera en la autonomía y en la elección democrática de la gobernación, pero poco en mecanismos formales de coordinación multinivel. En sus palabras, indica que “se descuidó el sostenimiento práctico de la coordinación y relación de niveles de gobierno que esto conlleva, dejando su ejecución sujeta a una cuestión sumamente informal y a actores y prácticas discrecionales.” (p.19).

Para avanzar en la construcción de una nueva modalidad de gobernanza que garantice una participación adecuada de los GORE en la gestión de los fondos nacionales de desarrollo productivo es clave precisar cuáles son las competencias que se deberían transferir desde el nivel central al regional y definir cómo operarían las instancias de coordinación en las cuales dichas competencias se ejercerían. A continuación, se enfrenta el primer punto, mientras que el segundo se desarrollará en la sección siguiente.

El diseño de una estrategia adecuada de transferencia de competencias, parte dos preguntas clave:

- ¿Todos los instrumentos deben ser descentralizados?
- ¿Cuáles competencias deben y pueden descentralizarse?

Para contestar a estas preguntas, es necesario, en primer lugar, tener en cuenta que, en la actualidad, cada institución nacional desarrolla su actividad con grados distintos de descentralización. Más aún, cada instrumento tiene su propia lógica y, en una misma institución, hay instrumentos gestionados de manera muy centralizada y otros ampliamente desconcentrados. En el caso de CORFO, por ejemplo, la operatoria de los instrumentos gestionados por la Gerencia de Redes y Territorios contempla en la mayoría de los casos una gestión descentralizada a las Direcciones Regionales y a los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR), mientras que las gerencias de Start-up y de Capacidades Tecnológicas operan principalmente de forma centralizada. Cualquier hipótesis de transferencia de competencias, por lo tanto, se tiene que definir diferenciando según los instrumentos.

En primer lugar, es importante analizar las características de los instrumentos porque hay situaciones técnico-económicas que desaconsejan la regionalización de la gestión. Eso ocurre especialmente para instrumentos que requieren de inversiones muy significativas (lo que apunta a economías de escala muy elevadas) y que tienen impactos en territorios económicos que trascienden con creces las dimensiones regionales. En estos casos, la transferencia del instrumento a los gobiernos regionales acabaría afectando su eficacia, lo que hace aconsejable mantener una gestión centralizada. Parecería ser este, por ejemplo, el caso de los instrumentos que apuntan a la generación de centros tecnológicos especializados.

---

<sup>21</sup> La Ley corta de descentralización (Ley 21.396) otorga a los gobernadores la facultad de convocar a los directores regionales de las instituciones nacionales de fomento y los Seremi que operan en su territorio (Art. 16) y establece que éstas “deberán informar oportunamente a los gobiernos regionales acerca de las proposiciones de planes, programas y proyectos que vayan a ejecutar en la región” (art. 21). Por otro lado, los decretos ministeriales que implementan la transferencia de competencias prevista por la Ley Orgánica en el caso de CORFO, SERCOTEC y FOSIS, definen un ejercicio compartido de las competencias.



En segundo lugar, la selección de las competencias a transferir debe hacerse evaluando el efecto que ésta produce sobre la gestión de los instrumentos descentralizados. Los puntos clave, en este respecto, parecen ser dos:

- i) Un primer aspecto consiste en velar por que los procedimientos que se adopten mantengan un elevado estándar de transparencia, minimizando los riesgos de captura por parte de intereses particulares (políticos o económicos). En la actualidad, este resultado es, en la mayoría de los casos, garantizado por el rol de decisión que desempeñan las instancias centrales de los organismos nacionales en todas (o en una parte importante) de las decisiones críticas en el desarrollo de un instrumento. Dichas instancias, operando más alejadas del territorio resultan, generalmente, menos expuestas a las presiones de los intereses particulares que ahí se generan. Otra alternativa, experimentada por tres regiones de Chile<sup>22</sup>, es la de delegar las decisiones relevantes a órganos colegiados, compuestos por distintas instituciones públicas y representantes de la sociedad civil, como en el caso de los CDPR que se analizarán más adelante.
- ii) El otro aspecto por considerar se relaciona con las dinámicas institucionales de aprendizaje. En la actualidad, el rol desempeñado por las entidades centrales conjuga una función de control con una de orientación estratégica que, en el caso de los instrumentos descentralizados, genera además un proceso de aprendizaje institucional basado en un intenso intercambio de información y experiencias entre nivel central y nivel regional<sup>23</sup>. La delegación total de las competencias al nivel regional rompería esta dinámica, dejando el nivel central sin capacidad para influenciar las decisiones de los actores regionales y relegándolo al rol de espectador del proceso. Se bloquearía el trabajo interno que, en el caso de aquellas instituciones (o, más precisamente, gerencias de instituciones) que han impulsado el proceso de descentralización, se ha caracterizado por la generación de un cuerpo de informaciones, aprendizajes y experiencias que —si bien es seguramente mejorable— ha garantizado hasta el momento la construcción de una capacidad operativa no despreciable, basada en competencias técnicas, contactos con las realidades territoriales y conocimientos sectoriales.

En el capítulo tres de este documento se intentará avanzar en esta reflexión a partir de un análisis de detalle del caso de los Programas Territoriales Integrados de CORFO.

### **Fortalecimiento de las oficinas comunales de fomento productivo**

Como se mencionó previamente, la Ley 21.074 indica que es responsabilidad de los GORE “Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional”.

Con pocas excepciones, el rol de los GORE en esta área ha sido, hasta el momento, bastante limitado o incipiente. La principal contribución al fortalecimiento de las capacidades de las municipalidades en el área del desarrollo productivo ha venido de las instituciones nacionales de fomento que, mediante convenios de colaboración con las municipalidades han transferido a estas últimas recursos y competencias profesionales para la realización de iniciativas de desarrollo productivo. (Dini, Correa y Letelier, 2021). Un estudio reciente de la CEPAL (Correa y Díaz, 2022) documenta que prácticamente el 100% de las municipalidades del país han firmado convenios de colaboración con algún organismo nacional en materia de fomento productivo. Es importante destacar que estos convenios se desarrollan directamente entre las municipalidades y la institución nacional que los impulsa. No se contempla, en ellos, una participación de los GORE, ni están definidas modalidades operativas que garanticen que dicha acción de apoyo sea coherente con las prioridades estratégicas regionales.

---

<sup>22</sup> Antofagasta, Biobío y Los Ríos.

<sup>23</sup> Más adelante se profundizará este punto para el caso del PTI.

Para resumir, se puede volver al comentario de Montecinos (2020). El autor plantea que las limitaciones más comunes en los procesos de descentralización son (1) **la falta de claridad sobre las competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas**, que ha sido motivo de la discusión recién realizada; (2) **la falta de recursos propios**, en donde es esperable que los nuevos gobernadores regionales y la asociación de gobernadores presionen para la descentralización fiscal y una mayor autonomía en el uso de los recursos; y (3) **la ausencia de mecanismos de coordinación de las entidades territoriales**. En esta línea, Montecinos considera importante “detectar los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas” (p.4).

En el caso en cuestión, los principales obstáculos a la coordinación corresponden a i) la relación que se establece entre el delegado presidencial regional con los Seremis, en la cual el Gobernador Regional no tiene injerencia y; ii) el hecho de que la gran mayoría de las instituciones nacionales asociadas a fomento productivo opera principalmente por medio de sus direcciones regionales sin tener contacto con el Gobierno Regional, lo cual indica la importancia de que existan mecanismos de coordinación en los que participe el gobierno regional.

Respecto al punto i), surgen ciertas ambigüedades y zonas sin definir entre el gobernador regional y el delegado presidencial regional, dado que, por un lado, el primero tiene la facultad de orientar el desarrollo territorial en coordinación con los servicios públicos y municipalidades y, por el otro, se le entrega al delegado presidencial regional la facultad de proponer la selección de los SEREMI y coordinar a los servicios públicos (entre ellos las mismas SEREMI) respecto a su función administrativa.

A partir del año 2021, las SEREMI (inclusive las que se ocupan de desarrollo productivo, como las de agricultura o economía) dependen del delegado presidencial regional y del ministerio respectivo, no teniendo relación jerárquica ni administrativa con el Gobernador Regional. No obstante, el gobernador regional tiene igualmente la facultad de convocar a las SEREMI y directores regionales de servicios públicos para abordar proyectos y programas de desarrollo en la región (Art. 16 – Ley 21.396 – 2021). Faltando otros espacios de coordinación, estas ambigüedades podrían generar escenarios de posibles discrepancias entre el Delegado Presidencial Regional (asociado a la agenda política del Gobierno) y el Gobernador Regional (electo democráticamente), situación que se modificaría si es que la figura del delegado presidencial es suprimida, como se prevé en el programa del Presidente Gabriel Boric.

Respecto al punto ii), se observa que, en general, los servicios públicos nacionales operan a nivel regional mediante sus propias direcciones regionales las que operan como nexo entre la realidad local y el respectivo nivel central, manteniendo escasas relaciones con el gobierno regional. Si bien esta situación es la predominante, en el escenario actual se perciben también matices y diferencias entre instituciones y, al interior de las mismas instituciones, entre gerencias con relación al grado de involucramiento de los demás actores regionales en la gestión de los instrumentos de fomento.

Un análisis de estas diferencias en las relaciones entre los actores que participan en la promoción del desarrollo productivo puede ser útil para identificar modalidades de coordinación que ayuden a impulsar sinergias y complementariedades inter e intrainstitucionales. A grandes rasgos, esto es lo que se intenta en la siguiente sección.

### C. Mecanismos de coordinación

Una mirada más cercana al conjunto de actores que participan en la definición e implementación de las políticas de desarrollo productivo permite constatar que en este contexto ya operan varios mecanismos de coordinación. Algunos surgen como instancias de coordinación interinstitucional orientadas a la definición de políticas o a la gestión de los recursos de fomento; otros son espacios más o menos formalizados que han sido creados por determinadas instituciones con el propósito de mejorar o enriquecer su gestión, fortaleciendo la comunicación con otras instituciones y el aprendizaje recíproco. Como indican los dos recuadros que siguen, instancias con estas características se encuentran en varias instituciones: al primer tipo corresponde el Comité

Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo, (recuadro 1) y al segundo corresponde el Consejo Asesor Regional de INDAP (recuadro 2).

#### Recuadro 1

##### Los consejos asesores regionales de INDAP

Los Consejos Asesores Regionales (CAR) son considerados mecanismos de participación ciudadana del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP). El CAR es el resultado de un mandato ministerial de INDAP (Decreto N° 152 del año 1994, del Ministerio de Agricultura).

Se trata de un consejo asesor de carácter público-privado que entrega lineamientos y recomendaciones al director regional de INDAP que son de carácter no vinculante. Su propósito está establecido como el de "Propiciar un espacio formal de participación y comunicación y control social de usuarios/as, para dar a conocer su opinión sobre la pertinencia, oportunidad, eficiencia y eficacia de los programas e instrumentos de INDAP. De esta manera, los representantes pueden mantener informadas a sus bases y colaborar con su participación en la gestión institucional."

El CAR se encuentra conformado por cinco representantes de organizaciones campesinas y por 2 SEREMI (correspondientes a los ministerios de agricultura y desarrollo social). Existe un CAR en cada región y se reúnen 2 o 3 veces al año. Lo particular de su quehacer es que ofrece una orientación de carácter general al Director Regional, planteando principalmente orientaciones globales, más que intervenir en temas específicos relativo a la gestión de los instrumentos de INDAP. En los CAR no interviene ni participa el Gobierno Regional.

Fuente:Elaboración de los autores.

En las próximas secciones, se concentrará la atención en dos experiencias impulsadas por la CORFO: la primera, concierne los Comités de Desarrollo Productivo Regional que pueden clasificarse como instancia de coordinación interinstitucional, y la segunda es relativa a las modalidades de coordinación impulsadas por los proyectos Transforma para mejorar la comunicación y el aprendizaje inter e intrainstitucional.

#### Recuadro 2

##### Los Comités Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo (CRCTID)

Los CRCTID (Decreto 649 -2021 Ministerio del Interior) son comités público-privado que forman parte del gobierno regional y se encuentran establecidos en el artículo 68 bis de la ley 21.074.

Cada comité es presidido por el Gobernador Regional y está integrado por un Consejero Regional, 3 SEREMI (Ciencia y Tecnología; Educación; y Economía) y 3 cargos externos que pueden ser académicos, empresarios o representantes de la sociedad civil. Las funciones principales de este comité son:

- Elaborar y proponer al gobierno regional una Estrategia Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación;
- Asesorar al gobierno regional en la identificación y la formulación de políticas y acciones que fortalezcan la ciencia, la tecnología y la innovación en la región, en coherencia con la Política Nacional sobre la materia;
- Elaborar y proponer al gobierno regional las medidas y orientaciones de mediano y largo plazo para el desarrollo de la región en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación;
- Asesorar al gobierno regional en áreas de su competencia, entre otras, la investigación científica, el capital humano y la innovación, así como la transferencia y difusión de tecnologías vinculadas a la innovación regional.

Al cierre de este documento los comités constituidos son 6 en las siguientes regiones: Valparaíso, O'Higgins, Bío-Bío, Los Ríos y Los Lagos y Aysén.

Fuente:Elaboración de los autores.

## 1. Los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR)

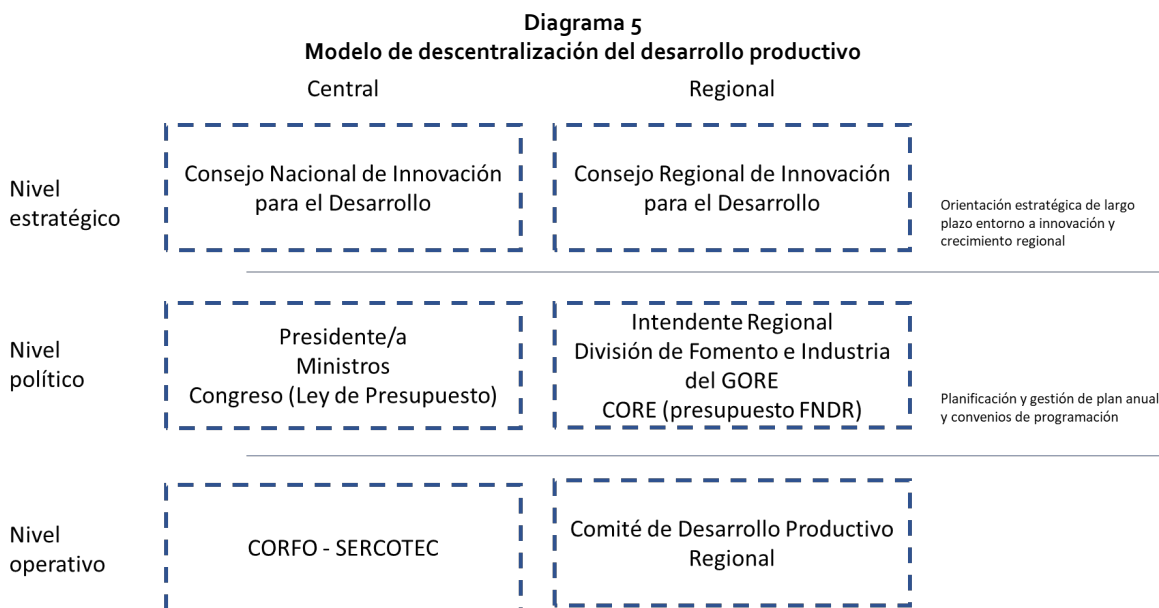
Los Comités de Desarrollo Productivo Regional representan una experiencia concreta de regionalización de la administración de recursos de fomento productivo, en la cual participan actores públicos de distintos niveles (nacional y regional), actores privados y académicos. Los CDPR son creados en el año 2015 por medio de tres resoluciones de CORFO (Resoluciones Afectas 49, 50 y 51) que crean al CDPR Antofagasta, Biobío y Los Ríos, respectivamente.

Jurídicamente, los CDPR son Comités CORFO<sup>24</sup>, es decir son figuras autónomas desconcentradas del nivel central, distintas a las Direcciones Regionales, pertenecientes a la estructura orgánica de CORFO, pero independientes entre sí ya que responden cada uno a su propio comité directivo. Se financian mediante aportes de CORFO contemplados en el presupuesto de la Corporación e indicados en glosas específicas de la Ley de Presupuesto.

Estos tres comités fueron creados con el objetivo de articular el accionar de dos instituciones, CORFO y SERCOTEC. En la resolución que los crea se define su objetivo como el de:

Promover el desarrollo económico y productivo regional y el fomento de la MIPYME, mejorando las capacidades y oportunidades de emprendedores, emprendedoras y de las empresas de menor tamaño, para iniciar y aumentar sosteniblemente el valor de sus negocios, acompañando sus esfuerzos y evaluando el impacto de su acción, la promoción de inversiones, el emprendimiento y la innovación empresarial, cofinanciando o financiando, en su caso, la ejecución de proyectos en estas áreas. (RA 50- 2015).

Su objetivo principal es “ejecutar políticas de fomento productivo a nivel regional en base a los objetivos, lineamientos estratégicos, priorizaciones y procesos de asignación determinados por el Gobierno Regional y articuladas con las políticas nacionales, aportando a un desarrollo productivo dinámico, inclusivo y sustentable en el territorio”. Según un ex vicepresidente de la CORFO, estos comités constituyen el plano operativo de un sistema designado como ‘modelo de agenciamiento’ o ‘modelo de descentralización’ del desarrollo productivo, que combina a otros dos planos funcionales: el estratégico y el político, que se encuentran paralelamente en el nivel regional y en el nacional. La siguiente figura ilustra esta idea:



Fuente: Basado en Bitrán (2015).

El *plano estratégico* contempla la definición de orientaciones y objetivos, en el marco de las estrategias de nivel nacional, regional, sectorial o temático. Bitrán señala entre los principales organismos involucrados en este plano, el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo y, a nivel regional, los Consejos Regionales de Innovación para el Desarrollo (CRID)<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> <https://www.corfo.cl/sites/cpp/movil/comites>.

<sup>25</sup> Este último finalmente coincide con el Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo (CRCTID) que se ilustró en el Recuadro 2.

El *plano político* atañe a la formulación de políticas públicas, al establecimiento de prioridades y a la definición de los recursos financieros y humanos para alcanzar los objetivos estratégicos a nivel nacional y regional. En este nivel participan los integrantes del Gobierno Regional: la División Regional de Fomento e Industria, el gobernador y el CORE. A nivel nacional, son los ministerios y el presidente los actores a cargo de la elaboración de políticas públicas.

El *plano operativo* o de ejecución implica el diseño y la gestión de programas que se formulan para dar actuación a las políticas y estrategias definidas por los demás niveles, así como también la toma de decisiones en materia de asignación de recursos. En este nivel se da la integración de instrumentos de CORFO y SERCOTEC que pasan a ser gestionados por los nuevos CDPR, que actúan como la agencia ejecutora de la política regional de fomento, con su equipo técnico y su consejo directivo como organismo colegiado de decisión.

La ventaja de esta representación es que señala con claridad el paralelismo de los planos operativos que existen a nivel nacional y regional. No debe, sin embargo, ser considerada de forma rígida. El discurso resulta más claro en los temas de ciencias, tecnologías e innovación, donde existe una estrategia nacional y órganos colegiados a nivel nacional y regional. La situación es menos clara en el área de fomento productivo, faltando una estrategia y una política productiva nacional y actores colegiados que se encarguen de su elaboración. De hecho, la separación entre estrategias y políticas no siempre es fácil y los órganos encargados de la elaboración de estos lineamientos tienen responsabilidad en los dos planos. En el nivel regional, por ejemplo, los GORE son responsables tanto de las políticas como de las estrategias de desarrollo<sup>26</sup>.

### Estructura orgánica de los CDPR

La organización de los CDPR contempla un Consejo Directivo que representa la máxima autoridad del Comité, un/a Director/a Ejecutivo/a, un/a Subdirector/a de Operación y Gestión, uno/a de Fomento de las MIPYME y otro/a de Innovación y Emprendimiento. También pueden contemplarse subdirectores sectoriales.

Las facultades principales del Consejo Directivo se presentan en el siguiente diagrama.



Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de información proporcionada por el Subdirector de Innovación y Emprendimiento, CDPR Antofagasta.  
Nota: Se entienden funciones normalmente desempeñadas por el Comité Directivo, pero no formalmente prevista en el reglamento.

<sup>26</sup> El numeral a) del artículo 18 de la Ley 21.074 indica que “en materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al gobierno regional: a) formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas”; y en el numeral b) se indica que el GORE tiene que “establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas”.

A estas funciones se añaden aquellas que están sujetas a condiciones. En particular, el Comité Directivo puede definir modalidades y condiciones para la postulación de proyectos y crear los instrumentos de apoyo que estime adecuados para el cumplimiento de sus fines. En estos casos generalmente se requiere del visto bueno del Vicepresidente Ejecutivo de CORFO.

El Consejo Directivo del CDPR se encuentra integrado por 12 participantes, que se clasifican en el siguiente cuadro de acuerdo con el nivel que representan (central, regional o municipal).

Como se puede apreciar en el cuadro 9, la mayoría de los integrantes son del sector público (9), mientras que la presencia de privados y académicos es minoritaria (3 en total).

Por lo que concierne la relación entre los dos niveles del Estado (nacional y regional), hay 5 integrantes nombrados por el Consejo Regional<sup>27</sup> y 4 por las autoridades nacionales. El equilibrio es determinado por los integrantes nombrados por la autoridad regional. Originalmente dicha autoridad era el Intendente. Posteriormente, después de la elección de los Gobernadores y la creación de la figura del Delegado Presidencial Regional, esta prerrogativa fue atribuida a este último. De esta manera, las relaciones de fuerza se inclinaron en favor del nivel nacional. Para reestablecer el espíritu de la norma que apuntaba a crear, con los CDPR, instancias regionales de gestión de los fondos y programas de fomento productivo, se está estudiando otorgar esta función al Gobernador, con lo cual, las autoridades regionales nombrarían 8 de los 12 consejeros.

**Cuadro 8**  
**Integrantes del Consejo Directivo del CDPR**

Integrante	Nivel	Sector	Nombrados por
(3) Tres representantes del Intendente	No especificado	Público <sup>a</sup>	Intendente <sup>b</sup> o autoridad respectiva de no tratarse de un funcionario a su dependencia
(1) Representante Ministerio Economía	Central	Público	Autoridad correspondiente
(1) SEREMI Economía	Central	Público	--
(1) Representante del/de la Vicepresidente de CORFO	Central	Público	El/la Vicepresidente de CORFO
(1) Representante del/la gerente/a general del SERCOTEC	Central	Público	Gerente general del SERCOTEC
(1) Académico universitario de la región	Regional	Academia	CORE, de una terna propuesta por el Intendente
(2) Dos empresarios regionales (de una quina propuesta por el Intendente)	Regional	Privado	CORE, de una quina propuesta por el Intendente
(1) El/la presidente de la Comisión de Trabajo del CORE	Regional	Público	CORE
(1) Consejero Regional	Regional	Público	CORE

Fuente: Elaboración propia en base a Resolución Afecta 50 – 2017, CORFO.

<sup>a</sup> "Personas que desempeñen un cargo o función pública en un órgano de la Administración del Estado o en un organismo privado que se encuentre dentro del Sistema de Administración Financiera del Estado", numeral a) art. 3 Resolución 49 Afecta.

<sup>b</sup> En consideración de lo determinado por la Ley 21.074, inicialmente se modificó "Intendente" por "Delegado Presidencial Regional". A mediado de 2022 se reemplazó "Delegado Presidencial Regional" por "Gobernador".

La presidencia del Consejo es atribuida por el Intendente (ver nota al pie) a uno de los consejeros. Generalmente esta función ha sido desempeñada por el/la jefe/a de la DIFOI.

En cuanto al presupuesto, las dos fuentes principales son, como se verá en detalle en la siguiente sección, la CORFO y el Fondo de Desarrollo Regional. Los fondos CORFO son asignados al CDPR mediante una glosa de GORFO especificada en la ley de presupuesto. En cuanto a su gestión, el Consejo Directivo tiene la facultad de asignar estos recursos a las iniciativas de desarrollo productivo que estime más oportunas para alcanzar el

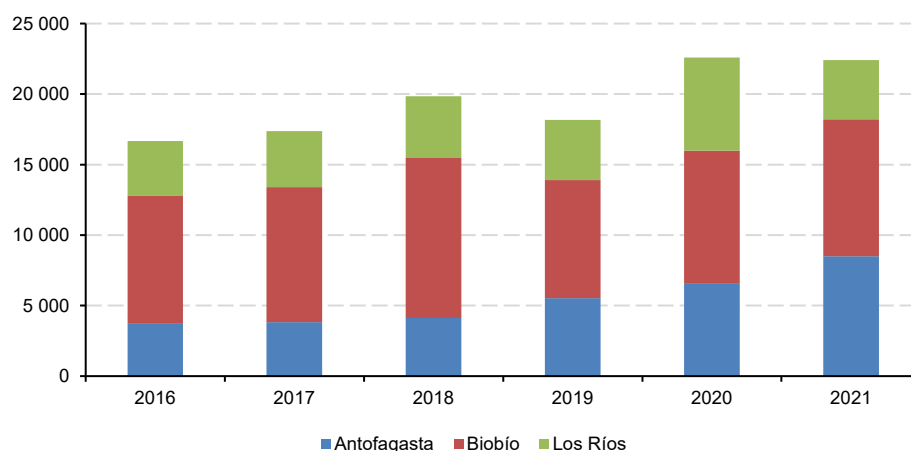
<sup>27</sup> Tres de los cuales de una lista propuesta por el Intendente.

desarrollo productivo de la región. Dado que, como mencionado previamente, en la institucionalidad de desarrollo productivo la gran mayoría de las decisiones de asignación de fondos son realizadas por el nivel nacional, el caso del CDPR representa una importante innovación en que la decisión de asignación de recursos es tomada a nivel regional y en función de las necesidades regionales.

### Datos cuantitativos sobre los CDPR

La evolución del presupuesto de los CDPR, incluyendo la asignación de CORFO y los fondos FNDR (administrados por el gobierno regional), se encuentran en el gráfico 3. Los datos muestran una tendencia positiva, con variaciones significativas entre las tres regiones. En el período observado, se contrae el peso relativo de la región del Biobío que pasa del 54% al 43% del total de los recursos asignados a los tres CDPR. Al contrario, el CDPR de Antofagasta incrementa su peso relativo del 23% al 38%. Por último, el presupuesto del CDPR de Los Ríos ha experimentado fuertes variaciones en los últimos dos años observados, incrementando su contribución al 29% en 2020 para después registrar una contracción hasta el 19%.

**Gráfico 3**  
**Presupuesto de los CDPR**  
(En millones de pesos nominales)



Fuente: Elaboración de los autores, en base a información facilitada por los CDPR.

### Análisis de las experiencias CDPR

La información sobre la experiencia de los CDPR desde su creación en 2015 se obtuvo a través de entrevistas con los subdirectores regionales de CORFO<sup>28</sup> que en las regiones de Antofagasta, Los Ríos y Biobío ejercen simultáneamente como funcionario de CORFO y del CDPR, y a través de la revisión de estudios, en particular de las evaluaciones tempranas realizadas por el BID y la Fundación Chile Descentralizado (2016) sobre los aprendizajes, resultados y desafíos del modelo CDPR.

Desde un informe de la Fundación Chile Descentralizado (2016), se argumenta que el grado de éxito de la implementación de estos comités pilotos depende en gran parte de lo que llaman la 'institucionalidad relacional' presentes en la región, concepto que hace referencia al capital social, al liderazgo, a las costumbres locales, entre otros. De acuerdo con la Fundación, estos elementos interactúan con la 'institucionalidad formal' que es aquella que define las facultades y objetivos del CDPR. De esta manera, argumentan que el grado de éxito de los CDPR se encuentra influenciado por la interacción entre estos factores de

<sup>28</sup> En las regiones que existe CDPR no existe Director Regional de CORFO, solo existe subdirector(a), que realiza las tareas correspondientes al director.

institucionalidad relacional, que difieren según cada región. Por ejemplo, Los Ríos ya poseía un importante entramado relacional que se venía construyendo desde el momento en que este territorio impulsó los procesos para convertirse en una nueva región, por lo que la instalación del CDPR en Los Ríos se nutre de este capital social preexistente y las relaciones que ha generado hacen que se lo evalúe como una experiencia positiva de descentralización del fomento productivo.

Otros elementos críticos, relacionados con aciertos y límites de los CDPR pudieron evidenciarse a partir de las entrevistas a los funcionarios que se desempeñan en los tres Comités y de algunos estudios:

- La capacidad de los actores regionales de asignar fondos de acuerdo con las prioridades definidas regionalmente es una de las principales innovaciones del CDPR, en circunstancias en que la mayoría de los instrumentos de CORFO son administrados por el nivel nacional. De acuerdo con la evaluación del BID, el modelo CDPR “garantiza la focalización de los recursos del fomento productivo según los objetivos regionales”.
- Existe un cuestionamiento sobre las competencias técnicas que poseen los integrantes del Consejo Directivo para evaluar la validez técnica de las propuestas de proyectos. Como se trata mayoritariamente de cargos políticos, es necesario ir fortaleciendo en estos actores el conocimiento técnico respecto a las iniciativas que se presentan, para permitirles ejercer más cabalmente su función directiva y resistir a las eventuales presiones de los intereses particulares (tanto políticos como empresariales).
- El Consejo Directivo en cuanto instancia de decisión a nivel regional debería ser liderado por los GORE y su composición debería garantizar la mayoría de los votos a los actores propiamente regionales.
- Para que su acción resulte eficaz en impulsar el desarrollo productivo regional, debería incrementarse su presupuesto y, por lo que se refiere a CORFO, el porcentaje de instrumentos y fondos ejecutados por los propios CDPR.
- Sinergia CORFO-SERCOTEC: si bien la integración de estas dos instituciones en el Comité ha tenido ciertas complicaciones, los CDPR han permitido aunar los esfuerzos de ambas entidades, minimizando, por ejemplo, eventuales duplicidades en el uso de instrumentos y permitiendo ajustar los instrumentos a las necesidades específicas de las regiones.
- Vinculación con niveles subregionales: si bien aún insuficientes, se han realizados esfuerzos para invertir y colocar instrumentos más allá de las capitales regionales, donde estos se suelen concentrar. En el caso del Comité Los Ríos, por ejemplo, se han incorporado al Consejo Directivo los departamentos de fomento productivo a nivel municipal, por medio de una ‘Red de fomento productivo Los Ríos’.
- Flexibilidad y rapidez de respuesta: al encontrarse en relación más directa con la región y sus necesidades, los CDPR han podido responder de manera oportuna respecto a situaciones de emergencia, como ha sido el caso de la pandemia, durante la cual han logrado poner a disposición de los empresarios regionales instrumentos de fomento para afrontar este escenario.
- Déficit de orientación estratégica: como fue mencionado, el CDPR representa la parte operativa de un modelo que, a nivel regional, implica tanto un plano político (liderado por el Gobierno Regional), como un plano estratégico. Este último debería reflejarse en las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) y, en materia de ciencia, tecnología e innovación, en la estrategia específica de esta área, a cargo de los Consejos Regionales de Innovación para el Desarrollo (CRID). Estos últimos se empezaron a constituir recién en el año 2021 con el nombre de Comités Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo (CRCTID). En cuanto a las ERD, de una lectura de los documentos disponible resulta una escasa capacidad de proveer una clara orientación y



focalización estratégica sobre los temas productivos, siendo muy genéricas en su voluntad de impulsar sectores económicos, aspecto que será detallado en el siguiente capítulo (ver anexo 3).

## 2. Mecanismos de coordinación multinivel en el programa Transforma Turismo

En esta sección se explora otra experiencia de articulación que se establece entre los actores involucrados en el desarrollo productivo. Se trata de las instancias o mecanismos, formales e informales que se han generado en el marco de uno de los instrumentos de la CORFO denominado 'Transforma' que empezó a operar en 2015 con el nombre de 'Programas Estratégicos de Especialización Inteligente' (PEEI). En los próximos párrafos, se realizará una breve reseña de este instrumento, sus características y definiciones reglamentarias, para luego profundizar sobre el programa Transforma Turismo y sus instancias de coordinación.

Los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente son creados durante el segundo gobierno de M. Bachelet, como una de las medidas de la "Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento" de este gobierno. Se trata de una estrategia de fomento productivo de tipo 'selectivo' que busca potenciar un conjunto de sectores juzgados de alta relevancia económica y potencialidad de desarrollo de largo plazo, en torno a variables de productividad, sofisticación y sustentabilidad. Respecto a su relevancia, Castillo *et al* (2018) comentan que "los PEEI representan las iniciativas más ambiciosas que hayan sido puestas en marcha en los últimos 25 años para impulsar la transformación productiva del país". Por otro lado, los PEEI surgen en un contexto en que Chile clasificaba en los últimos lugares en la OCDE respecto a indicadores de capital social y confianza (CORFO, 2018), lo que se juzgaba como un impedimento para el surgimiento de procesos de innovación a nivel sectorial. En este sentido, la orientación de los programas Transforma busca fortalecer la colaboración público-privada para resolver fallas de coordinación y construir capital social entre estos actores para definir y abordar metas conjuntas de largo plazo.

Como se vio en el capítulo 1 de este documento, 'Transforma' es el instrumento que alcanza el valor más alto en complejidad, entre los que administra la Gerencia de Redes y Territorios. Esto se debe a que involucra a un alto número de beneficiarios; se desarrolla a lo largo de varias etapas y evaluaciones intermedias, por un período de aproximadamente 10 años; y contempla una finalidad estratégica y una gobernanza compleja en la que participan tanto actores del sector público, como del sector privado, de la academia y de la sociedad civil.

En de sus bases legales, el objetivo de Transforma se describe de la siguiente manera: "*contribuir en la mejora de la competitividad de las empresas de un sector y/o plataforma habilitante, en ámbitos donde existe alto potencial de generación de valor o crecimiento a través de resolución de brechas de competitividad de las empresas y/o fallas de coordinación entre agentes públicos o privados, generando con ello, un mejor entorno para la productividad, innovación y emprendimiento*". En el año 2018, se establecieron cuatro principios rectores de los programas Transforma: (1) la generación de capital social, (2) la sofisticación y diversificación de los sectores correspondientes, (3) el incremento de la productividad, impulsando sectores con alto potencial de crecimiento y (4) la incorporación de criterios de sustentabilidad ambiental, social y económica en los programas. Por otra parte, existen cinco requisitos para que una propuesta de programa Transforma sea estimada como admisible:

- i) Oferta potencial significativa en el sector u otros sectores relacionados, junto con la capacidad de generar nuevo conocimiento en éstos. Para eso, se evalúa la existencia de una masa crítica de actores con capacidades para desarrollar una oferta potencial significativa.
- ii) Potencial impacto en productividad, diversificación y sofisticación, que evalúa la oportunidad de mercado global existente.
- iii) Sustentabilidad: incorpora criterios de sustentabilidad en sus tres dimensiones (económica, social y ambiental), considerando el impacto en los ecosistemas, manejo de recursos y la mediación de conflictos con comunidades.

- iv) Fallas de coordinación: evalúa la relevancia de los problemas de coordinación abordados y la contribución del programa a la generación de bienes públicos habilitantes.
- v) Momento oportuno: evalúa cuán favorables son las oportunidades y el contexto actual (condiciones sociales, políticas, económicas, etc.) para iniciar un programa de estas características.

El diagnóstico inicial de bajo capital social y fallas de coordinación se aborda mediante las actividades consideradas en la primera etapa del programa Transforma, denominada *animación y visión*, que apunta a la sensibilización y reunión de los actores públicos, privados y académicos y a elaboración de una visión compartida sobre su sector de pertenencia y sus ventajas competitivas en el largo plazo. En vista de esta visión de largo plazo, se transita en seguida a la segunda etapa de *diagnóstico y hoja de ruta*, en la cual se identifican las **brechas** (tecnológicas y competitivas) que impiden el alcance de la visión compartida. Dichas brechas son agrupadas y clasificadas en distintos **ejes de trabajo**, lo que configura una **hoja de ruta** que describe las actividades que se acuerda impulsar para alcanzar las metas establecidas. La hoja de ruta es un elemento central de la metodología de Transforma, pues es la herramienta de planificación que permite estructurar, programar, dirigir y priorizar las iniciativas que buscan cerrar las brechas de competitividad, ya sea de corto, mediano o largo plazo.

Luego de la elaboración de la hoja de ruta, se prosigue a la etapa de *implementación* que tiene una duración de 9 años, subdividida en planes trianuales de trabajo. En esta etapa de implementación se ejecutan las iniciativas de la hoja de ruta, lo cual conlleva tanto el apalancamiento de recursos público-privados para la ejecución de las iniciativas, como la puesta en marcha de un 'modelo y estrategia de continuidad' para sostener las iniciativas del Programa Transforma en el mediano y largo plazo. Según reglamento, esto puede involucrar la constitución de una persona jurídica u organización que asuma este rol y le dé continuidad al programa luego de su término.

A nivel territorial, los programas Transforma se desagregan según su alcance en programas nacionales (PEN), meso regionales (PEM) y regionales (PER). Actualmente<sup>29</sup> existen 5 programas nacionales, 3 meso regionales y 16 regionales. Los sectores que acumulan más programas son Turismo con 8 programas y Transforma Alimentos con 7 programas (1 PEN y 6 PER).

La presentación de una iniciativa de proyecto Transforma está a cargo de CORFO, sin embargo, tanto un ministerio como una subsecretaría pueden solicitar programas nacionales o meso regionales si son de su ámbito, así como el gobierno regional puede solicitar a la Gerencia de Redes y Territorios de CORFO un programa Transforma de nivel regional.

En cuanto a su financiamiento, CORFO cofinancia la etapa de *diseño de hoja de ruta* y la etapa de *implementación*, en montos máximos que varían dependiendo si se trata de Transforma nacionales, meso regionales o regionales, de acuerdo con el siguiente cuadro.

**Cuadro 9**  
**Montos máximos de financiamiento/cofinanciamiento según etapa y alcance**  
(En dólares)

	Etapa de Diseño hoja de ruta	Etapas de implementación <sup>a</sup>	Cofinanciamiento 1ra etapa implementación	Cofinanciamiento 2da etapa implementación	Cofinanciamiento 3ra etapa implementación
Nacional	220 000	915 000	5% del costo total	20% del costo total	30% del costo total
Meso regional	220 000	730 000	5% del costo total	20% del costo total	30% del costo total
Regional	160 000	585 000	5% del costo total	20% del costo total	30% del costo total

Fuente: Elaboración de los autores, en base a reglamento del instrumento Transforma (RA 86 – 2019).

Nota: Se consideró un cambio de 820 pesos por dólar.

<sup>a</sup> Estos montos de financiamiento son para cada una de las tres subetapas de implementación.

<sup>29</sup> Corresponde a finales del año 2021.

Uno de los ítems más importantes que se financian con el aporte de CORFO es la conformación del equipo técnico del proyecto y en particular del gerente que impulsa y coordina las distintas actividades.

### ***Gobernanza de los programas Transforma***

En lo que respecta las modalidades de coordinación y colaboración, Transforma contempla modalidades de gobernanza horizontales, es decir entre actores de distinta procedencia (sector público, privado, academia o sociedad civil) de un mismo nivel territorial (regional, macrorregional o nacional) y modalidades de coordinación vertical, es decir, entre actores que participan de programas de promoción del sector de turismo en distintos niveles territoriales. A continuación, se describen las dos modalidades.

#### ***Gobernanza horizontal***

Esta gobernanza se comienza a constituir durante la etapa de *diagnóstico y hoja de ruta*, a través de la conformación de las instancias de dirección y apoyo previstas por el reglamento. Las tres principales son:

- i) **Consejo directivo o directorio:** es un órgano de carácter consultivo cuyo objetivo es apoyar el desarrollo de los programas, aportando su opinión técnica y estratégica. Está constituido por representantes del sector privado, académico y/o investigación, sector público y trabajadores.
- ii) **Comité ejecutivo:** es la entidad a cargo de la conducción del programa además de su orientación técnica, realizando un seguimiento técnico de las actividades, sus avances, desviaciones y recomendaciones de mejora, si corresponde. Tiene una función especialmente relevante en la definición de la estrategia del programa, ejerciendo un rol activo de toma de decisión y gestión<sup>30</sup> en la etapa de *diagnóstico y hoja de ruta*, contribuyendo en la identificación de las brechas y en la formulación de los ejes de acción. Al momento de su constitución, debe estar integrado por un funcionario de la CORFO y por uno o más representantes del sector público y privado o de los ámbitos académico y/o de investigación. Todos son designados por el Gerente de Redes y Territorios (en el caso de un PEN), del Director Regional de la región líder (en el caso de un PEM) o del Director Regional respectivo (en el caso de un PER).
- iii) **Comités gestores:** están diseñados para abordar los ejes estratégicos de trabajo dentro de la hoja de ruta, diseñando las actividades de cada eje e identificando oportunidades de articulación y apalancamiento de recursos.

Con respecto a la composición de estas gobernanzas, en el año 2018, los participantes de Transforma se distribuían como sigue: 43% de actores privados, 41% de actores públicos, 12% de la academia y 4% de la sociedad civil.

#### ***Gobernanza vertical***

La necesidad de una acción de coordinación vertical, es decir entre actividades desarrolladas en distintos niveles territoriales, surge de dos consideraciones principales: en primer lugar, "cada programa regional o meso regional es autónomo en el proceso de diseño, elaboración e implementación de sus respectivas hojas de ruta" (Transforma 2017). Esta autonomía de decisión de los actores de los distintos territorios en la definición de qué priorizar y cómo implementar sus iniciativas ha generado una amplia variedad de proyectos y ha contribuido a mejorar su pertinencia territorial, permitiendo el diseño de iniciativas que priorizan las temáticas localmente más relevantes, que valorizan su identidad y que se ajustan su nivel de desarrollo empresarial. Al mismo tiempo ha evidenciado también una creciente necesidad de coordinación, para establecer lazos y modalidades de colaboraciones entre territorios que permitan difundir los aprendizajes individuales, promover acciones colectivas e identificar necesidades comunes que puedan ser abordadas de forma más eficientes por una instancia territorialmente superior.

---

<sup>30</sup> Este rol se transfiere al gerente, en la etapa de *implementación*.

Esta responsabilidad recae principalmente en el programa nacional que realiza un esfuerzo sistemático para coordinar y articular las distintas iniciativas, asumiendo un “rol habilitante y catalizador de procesos de innovación”, lo que permite mejorar el desempeño competitivo de cada territorio, “mediante el diseño de pilotos que se implementan en conjunto con los programas regionales y meso regionales” (Transforma 2017).

Un análisis más en profundidad de esta acción de coordinación multinivel se desarrolla a continuación, considerando la experiencia del programa Transforma Turismo.

### Programas Transforma del sector turismo

La acción del programa nacional Transforma Turismo se estructura en torno a tres ejes estratégicos:

- i) Diversificar la oferta turística del país, a través de la generación de nuevos y mejores productos turísticos, basados principalmente en intereses especiales.
- ii) Promover la innovación en empresas de turismo, con el fin de sofisticar los servicios ofrecidos para elevar niveles de competitividad en el mercado.
- iii) Desarrollar destinos turísticos inteligentes y sustentables que contribuyan a mejorar la calidad y sustentabilidad, mediante la incorporación de gestión, innovación y tecnología.

Como parte del comité ejecutivo a cargo de la conducción del programa Transforma Nacional, se encuentra la Directora Nacional de SERNATUR, quien preside el comité; funcionarios de la CORFO, la subsecretaría ministerial de Turismo y representantes de los principales gremios del turismo: Fedetur, Achet, Achiga, Hoteleros de Chile, entre otras.

Existen actualmente un total de 8 programas Transforma en el sector turismo: 1 de nivel nacional (Transforma Nacional), 2 programas meso-regionales (Enoturismo Chile y Ruta Escénica Lagos y Volcanes) y 5 programas regionales, presentados en el cuadro siguiente con sus respectivos objetivos.

**Cuadro 10**  
**Listado de programas de Transforma Turismo y sus objetivos**

Nombre Programa	Nivel	Regiones involucradas	Objetivo del programa
PEN Transforma Turismo	Nacional	Todas	Crear valor en la industria turística de Chile desde la generación de conocimiento compartido y la co-creación de mecanismos que impulsan la innovación empresarial.
PEM Enoturismo Chile	Meso regional	IV, V, VI, VII, XVI	Desarrollar y fortalecer el enoturismo en Chile de manera integral y desarrollar productos enoturísticos competitivos en cada una de las regiones.
PEM Ruta Escénica Lagos y volcanes	Meso regional	IX, XIV, X	Posicionar la Ruta Escénica Parques Nacionales, Lagos y Volcanes como un destino turístico de nivel mundial, a través del desarrollo de una oferta turística articulada, diversificada, de calidad y sustentable.
PER Arica Siempre Activa	Regional	XV	Transformación y sofisticación del modelo productivo actual de las empresas e instituciones vinculadas a la prestación de servicios turísticos asociados a la zona costera de Arica y Camarones.
PER Descubre Tamarugal	Regional	I	Posicionar al Tamarugal como uno de los destinos imperdibles del Desierto de Atacama.
PER Montaña	Regional	RM	Impulsar el desarrollo del territorio de montaña de Santiago como un destino turístico internacional, de calidad, competitivo y diversificado.
PER Nahuelbuta y Araucanía Costera	Regional	IX	Potenciar productos turísticos y ofrecer experiencias únicas a los visitantes, basadas en sus características naturales, riqueza gastronómica y particular presencia multicultural.
PER Aysén Naturaleza y Aventura	Regional	XI	Generar una oferta de productos de naturaleza y aventura singular, en torno a la Carretera Austral y las Áreas Silvestres Protegidas.

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de información de CORFO.

Para el período 2019-2021, los recursos involucrados en los programas Transforma del sector turismo suman 3.116 millones de pesos (equivalentes aproximadamente a 3,8 millones de dólares). El cuadro siguiente indica el monto por programa.

**Cuadro 11**  
**Recursos de la CORFO y del fondo regional FIC adjudicados a programas Transforma Turismo en el período 2019-2021**  
(En pesos corrientes)

Nombre Programa	Fondos	2019	2020	Arrastre 2020 y cuota 2021	Total período
PEN Transforma Turismo	CORFO	237 680 322	199 624 000	201 500 000	638 804 322
PEM Enoturismo Chile	CORFO	169 688 627	169 688 627	160 119 293	499 496 547
PEM Ruta Escénica Lagos y volcanes	CORFO	130 496 667	160 000 000	150 000 000	440 496 667
PER Arica Siempre Activa	FIC	0	130 000 000	120 000 000	250 000 000
PER Descubre Tamarugal	FIC	129 982 200	100 000 000	100 000 000	329 982 200
PER Montaña	FIC	75 000 000	125 000 000	127 251 910	327 251 910
PER Nahuelbuta y Araucanía Costera	FIC	129 976 000	110 000 000	0	239 976 000
PER Aysén Naturaleza y Aventura	FIC	130 000 000	150 000 000	110 000 000	390 000 000
Total programas		1 002 823 816	1 144 312 627	968 871 203	3 116 007 646

Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos de Transforma Turismo.

Una de las principales diferencias entre los PEN, PEM y PER guarda relación con la clase de bienes que producen. En este sentido, el programa nacional se enfoca en producir bienes que sean estandarizables y reproducibles en las distintas regiones por medio de pilotos o bien iniciativas que sean transversales a las distintas regiones. Ejemplos de esto son los kits de protocolo COVID, el pilotaje de un índice de saturación de destinos turísticos o bien las iniciativas de transformación digital en las pymes de turismo. En el otro extremo, los PER tienen un carácter más local pues se encuentran focalizados en la especificidad de sus territorios y en la puesta en valor de sus respectivos destinos turísticos.

Cada programa se encuentra establecido según las bases de Transforma, lo que significa que cada uno posee una gobernanza que contempla un comité ejecutivo en el que participan personas del sector privado, público y académico y de la sociedad civil. Esto asegura la generación de espacios de coordinación horizontal entre los principales actores que conforman la respectiva comunidad social y productiva.

Por otro lado, gracias a la iniciativa impulsada por el programa nacional de Turismo, se han generado espacios de coordinación multinivel donde se reúnen los actores de los tres niveles respectivos: nacional, meso regional y regional. CORFO ha definido estas instancias como "*mecanismos de cooperación y colaboración entre equipos técnicos y actores públicos-privados de las gobernanzas quienes participan de manera voluntaria para obtener beneficios colectivos e individuales mediante la acción conjunta*". Esta iniciativa de coordinación multinivel inició de manera informal<sup>31</sup>, pero finalmente se consolidó con la constitución de una 'Mesa de coordinación multinivel' liderada por el programa nacional de Turismo. Es interesante observar, como se precisa a continuación, que, en esta mesa de coordinación, han sido integrados también los actores que impulsan programas turísticos generados en el marco de otros proyectos de fomento (específicamente Iniciativas de Fomento Integradas y Programas Territoriales Integrados).

<sup>31</sup> De hecho, no está prevista por el reglamento de Transforma.

Esta mesa de coordinación tiene las siguientes características:

### **Participantes**

Para esta mesa de coordinación multinivel el programa Nacional de Turismo reúne mensualmente a los comités ejecutivos de los ocho programas Transforma del sector turismo a los que suma también a los trece PTI que se dedican al desarrollo de este sector y al IFI de turismo que operan en las distintas regiones del país. En el caso del PTI, son invitados el gestor del PTI y el ejecutivo de CORFO responsable de este programa (perteneciente a la DAT).

En la mesa de coordinación la presentación y discusión de las experiencias desarrolladas por cada programa aceleran el aprendizaje recíproco, mientras que de la puesta en común de las respectivas hojas de rutas surgen ideas para el desarrollo de proyectos conjuntos y para minimizar el riesgo de duplicidades. Al mismo tiempo, estos encuentros permiten verificar cuán alineados están los planes de acción de estos programas con las políticas sectoriales tanto a nivel regional como nacional, permitiendo así ajustes en su diseño y en ambos sentidos (nacional-regional y regional-nacional).

En términos operativo, la mesa ha permitido conectar los equipos técnicos de los programas y ejecutar proyectos conjuntos con los recursos dispuestos en sus presupuestos basales. Al mismo tiempo, dicha mesa contribuye a: i) asegurar la coherencia en el diagnóstico de brechas entre el programa nacional con los programas regionales o meso regionales, ii) impulsar la 'fertilización cruzada' entre distintos proyectos, compartiendo información y generando colaboraciones tanto en actividades como en proyectos, iii) facilitar la búsqueda de financiamientos y posibilidades de acción conjunta.

Estas instancias permiten sinergias tanto en la dirección nacional-subnacional como subnacional-nacional. En el primer caso, la difusión de iniciativas a nivel nacional puede dar paso a un interés regional por la implementación de una iniciativa similar con el foco territorial. En el segundo caso, una iniciativa exitosa que surja a nivel subnacional puede ser eventualmente replicada en otras regiones bajo la tutela del programa nacional con la respectiva definición de lineamientos transversales. Por ejemplo, el programa Transforma Lagos y Volcanes impulsó un proceso de declaratoria de 'Ruta Escénica' de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Obras Públicas, acción que fue valorada desde otras regiones, las cuales han comenzado sus propios procesos de declaratoria apoyados por la instancia nacional.

De esta manera, estas instancias de coordinación multinivel funcionan, por una parte, para implementar los lineamientos del nivel nacional en los niveles subnacionales y, por otra, para estimular la transferencia y difusión de conocimientos y buenas prácticas, aprovechar sinergias entre los distintos programas, y favorecer la formulación de proyectos conjuntos. Sin embargo, esta mesa de coordinación no es parte de la gobernanza formal de Transforma Turismo y, por ende, no tiene poder de decisión sobre la orientación técnica o estratégica de los programas de este sector.

Otro aspecto que cabe destacar es que a través de estas mesas de coordinación multinivel la CORFO intenta también crear conexiones entre instrumentos, en particular Transforma y PTI, los cuales dialogan en varios sentidos que son revisados a continuación.

### **La relación entre Transforma y PTI**

Como fue mencionado, existe una práctica en el Programa Transforma Turismo de incorporar en la mesa de coordinación multinivel a los PTI que trabajan en este sector, en circunstancias que ambos instrumentos son gestionados por la Gerencia de Redes y Territorios (GRT). Por otra parte, existe una práctica a nivel de la GRT donde funcionarios del programa Transforma nacional participan en las instancias de decisión técnica sobre los PTI de turismo, de manera que los lineamientos del programa Transforma son incorporados como criterios para el diseño de PTI de este sector particular. Se trata de una práctica de vinculación nacional-regional que no se encuentra formalizada ni reglamentada, pero resulta útil en el sentido de promover una coherencia o armonización en el abanico de programas de apoyo al desarrollo productivo de la GRT en el sector turismo.

Este vínculo entre PTI y Transforma ha conducido también a que el sistema de gobernanzas propio de Transforma se haya incorporado como buena práctica a los PTI bajo la forma de una gobernanza que incluye un comité ejecutivo y un comité ampliado (que no se encuentra en las bases legales del PTI), con la importante diferencia que en el PTI el comité ejecutivo de esta gobernanza tiene carácter consultivo, mientras que en Transforma se trata de una instancia de carácter resolutivo.

En el análisis de complejidad relativa realizado en el capítulo 1, PTI y Transforma fueron clasificados de carácter 'sistémico' y sus diferencias principales recaen en la duración de la etapa de implementación (3 años para PTI; 9 años para Transforma), la cantidad de actores involucrados y los niveles de intervención que admite cada instrumento (regional para PTI; regional, meso regional y nacional para Transforma). El resultado es que Transforma alcanza un valor de complejidad superior al de los PTI.

En función de estas diferencias, dentro de la GRT ha comenzado a tomar forma una narrativa que visualiza a los PTI como una instancia inicial de articulación de actores sectoriales en torno a un objetivo común y con un alcance acotado, la cual, de resultar positiva y con potencialidad, puede continuar bajo la forma de un programa Transforma de mayor envergadura y duración. Esto ha sido el caso del PTI Caprino (2018-2021), sector de productos animales derivados de la cabra radicado en la región de Coquimbo, al cual, luego de que terminó sus actividades, se le dio continuidad con un programa Transforma a nivel regional, el PER Caprino (2022- ...).

Respecto a la aprobación de estos proyectos, cabe destacar uno de los puntos incongruentes que guarda relación con que un Transforma regional tiene aprobación en comité regional (CAZ) mientras que un PTI es aprobado en el comité nacional de asignación de fondos (CAF) (ver cuadro 7). El análisis en detalle del instrumento PTI será el tema del siguiente capítulo.





### III. Los Programas Territoriales Integrados

En este capítulo se abordarán tres temáticas: en primer lugar, se reflexiona sobre los aspectos operativos del PTI con el propósito de identificar los elementos críticos del procedimiento administrativo, según las definiciones establecidas en los reglamentos y la legislación correspondiente. En segundo lugar, se propone una lectura crítica de este mismo proceso, poniendo énfasis en la gestión del conocimiento y en la toma de decisiones. El objetivo de esta segunda sección es identificar de qué manera se generan las competencias o habilidades necesarias para la gestión del PTI. En tercer lugar, se articulan algunas reflexiones que vinculan los aspectos del PTI y su gestión con el contexto de descentralización de la política de apoyo al desarrollo productivo.

#### A. Características de los Programas Territoriales Integrados

##### 1. Descripción general

Dentro de la categoría de los instrumentos de tipo sistémicos de la GRT, se encuentran los Programas Territoriales Integrados (PTI), creados en el año 2000<sup>32</sup>. Dichos programas se proponen la mejora no de empresas individuales, sino de conjuntos de empresas (especialmente pymes) que se integran en cadenas productivas de determinados territorios. Su finalidad se define en su reglamento (Resolución Afecta 88 – 2017) de la siguiente manera:

“Apoyar la coordinación y articulación de acciones y proyectos destinados a mejorar la competitividad de un territorio, a través de un conjunto de acciones que fomenten el desarrollo productivo sustentable de cadenas de valor y/o sectores con potencial de escalamiento y de impacto estratégico en la economía regional y/o local”.

---

<sup>32</sup> La historia del PTI, que se revisará más adelante, está lejos de mostrar una continuidad lineal en el tiempo, pues ha estado marcada por un período de crecimiento, una interrupción (en 2011) y un nuevo período de expansión, posterior a 2016.

Su modalidad de intervención no es puntual, sino estratégica en cuanto intervienen simultáneamente y por un período prolongado (3 años y medio aproximadamente), sobre un conjunto de factores que inciden en el desempeño de la cadena productiva seleccionada.

En este contexto, por cadena productiva se entiende una red conformada por múltiples organizaciones (empresas e instituciones) pertenecientes a la misma área geográfica, entre las cuales se establecen lazos de colaboración que potencian su capacidad económica. Para que esto ocurra el PTI impulsa la articulación entre las empresas y las instituciones de la zona geográfica considerada, por medio de un plan de actividades e iniciativas de inversión. En términos históricos, el PTI representa el primer instrumento que incluye la dimensión territorial en la agenda de CORFO (Dini 2009). Además, plantea la necesidad de alianzas público-privadas para impulsar una agenda común en desarrollo productivo local y promueve la coordinación de las instituciones públicas de fomento de la zona geográfica considerada, para que colaboren a alcanzar conjuntamente esta meta.

El plan de trabajo del PTI consiste en una cartera de proyectos. En su formulación participa un conjunto de actores públicos, privados, universidades y organizaciones sociales y su financiamiento se logra con el aporte de recursos privados y públicos.

El liderazgo de la iniciativa es de la Dirección Regional (DR) de la CORFO, quien identifica el área de intervención (la zona geográfica y la cadena productiva). En este sentido, el PTI debe ser considerado un instrumento de oferta (véase la clasificación presentada en la tabla 1.3 del capítulo 1. No obstante, su plan de trabajo debe estar en línea con la estrategia regional de desarrollo (ERD) definida por el GORE. Su gestión es responsabilidad de una unidad de gestión en la que participan las empresas beneficiarias y otras instituciones de fomento.

El instrumento PTI tiene importantes grados de flexibilidad gracias a las evaluaciones periódicas que permiten ajustes en el plan de trabajo, según cómo evolucionan las empresas participantes y su entorno territorial, regional, político, sanitario, macroeconómico, etc. Su objetivo general no puede modificarse una vez que ha sido definido, siendo este elemento el que define la directriz general del programa. Sin embargo, sus objetivos específicos y el plan de actividades sí pueden ser ajustados, si es que la situación lo amerita.

Su implementación se lleva a cabo en tres etapas<sup>33</sup>. La primera etapa es la **evaluación de pertinencia**, en la que se comprueba la existencia de condiciones mínimas para la puesta en marcha del PTI; la segunda es la **etapa de validación estratégica** que apunta a recopilar información para validar la propuesta de intervención y a elaborar el plan de actividades. La tercera es la **etapa de ejecución** en la que se implementa el plan de actividades.

En cuanto a los recursos que el PTI pone a disposición para financiar el plan de trabajo, el actual reglamento prevé asignaciones de fondos no reembolsables diferenciados según la etapa y un porcentaje de cofinanciamiento con aportes privados que también varía. Como se detalla en el cuadro siguiente, las etapas tienen además diferentes duraciones, véase el cuadro 12.

---

<sup>33</sup> Estas etapas no se implementan necesariamente de manera secuencial, pues un PTI puede postular directamente para etapa de ejecución si es que ya posee los antecedentes que se generan en la etapa de validación estratégica.

**Cuadro 12**  
**Subsidios y plazos de las tres etapas de los PTI**

Etapa	Financiamiento	Duración
Evaluación de pertinencia	No hay asignación de fondos ad hoc. Las actividades son realizadas por profesionales de la DR de CORFO y la evaluación técnica de la Gerencia de Redes y Territorios (GRT)	No hay plazo definido por reglamento. Normalmente se realiza en no más de 10 días hábiles desde que la DR presenta a la Gerencia de CORFO la propuesta
Etapa de validación	Hasta 20 millones de pesos (aproximadamente 26 000 dólares)	3 meses (extensible a 4)
Etapa de ejecución	120 millones de pesos (154 000 dólares) el primer y el segundo año; 80 millones de pesos (103 000 dólares) el tercer año	3 años con renovación anual

Fuente: Elaboración de los autores, en base a información entregada por GRT.

En lo que corresponde a la gestión del instrumento, es importante destacar que desde su inicio el PTI se diseñó con la idea de traspasar competencias a las regiones para promover el desarrollo económico regional (Informe Gestión PTI 2016-17). Esta orientación se refleja en dos actos administrativos: por un lado, el reglamento de diciembre de 2017 entrega a las Direcciones Regionales de CORFO las facultades y competencias para ejecutar los acuerdos del Comité de Asignación de Fondos (CAF) en materia de PTI; por otro, a inicios de 2018 la Gerencia de Desarrollo Competitivo dicta una resolución que faculta los Consejos Directivos de los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) de Antofagasta, Biobío y Los Ríos a decidir las etapas de validación y ejecución de manera autónoma.

## 2. Complejidad de los PTI

Para describir sintéticamente el instrumento, se propone utilizar el concepto de 'complejidad' que ha sido expuesto en el primer capítulo de este documento<sup>34</sup>. Como se vio en ese punto, aplicando esta pauta de análisis a los instrumentos de la GRT, el PTI resulta ser el segundo de mayor complejidad, pues apunta a conjuntos de empresas e instituciones; promueve acciones estratégicas; se proyecta en un horizonte de 3-4 años; contempla 3 etapas<sup>35</sup> y prevé instancias de gestión participativas.

Lo anterior conlleva importantes obligaciones para las GRT que tiene que invertir cantidades significativas de recursos (especialmente horas de sus profesionales) para garantizar una gestión flexible que sepa adaptar la acción de apoyo a la evolución del contexto y de las necesidades de los actores involucrados; prolongar este acompañamiento por un largo período de tiempo y garantizar una construcción colectiva basada en el diálogo permanente con las contrapartes locales (públicas y privadas). Lo anterior requiere de una profunda capacidad de lectura del territorio que implica tanto el conocimiento de los sectores involucrados en el proyecto, como de una capacidad de diálogo con los actores relevantes: instituciones de fomento que operan en la misma área, empresas u organizaciones empresariales, centros tecnológicos o de investigación, universidades, etc.

<sup>34</sup> Como se recordará, los elementos que conforman este indicador son: el número de beneficiarios; el hecho que la acción de apoyo esté dirigida a conjuntos o grupos de empresas y no a firmas individuales; el tipo de acción emprendida, es decir, si mediante el instrumento se pretende dar soluciones a problemas puntuales o si se promueve una estrategia articulada que puede proyectarse en el tiempo y abarcar una variedad más o menos amplia de resultados esperados; la duración de la iniciativa de fomento; el número de etapas que contempla su desarrollo; y la gobernanza del instrumento, en particular, si su gestión es determinada por el reglamento y conducida por la entidad de fomento que lo impulsa o si hay instancias participativas que intervienen para tomar decisiones clave acerca de objetivos específicos, actividades, modalidades de financiamiento, etc.

<sup>35</sup> Si se consideran los momentos en que el Programa está sujeto a evaluación, hay que considerar 5 pasos: pertinencia, validación y tres momentos de revisión anual del avance de la ejecución.

### 3. Datos relativos a los PTI

A febrero de 2021, se contabilizan 37 PTI, 6 de los cuales finalizados. Como detalla el cuadro 15, de los 37 PTI desarrollados, un tercio se ha centrado en el sector turístico. En términos geográficos, el cuadro 13 evidencia que las regiones de Antofagasta, Los Lagos y Magallanes son las que más recursos acumulan en programas PTI para el período 2016-2021 (13,7%, 11,3% y 10,4% de la inversión a nivel nacional, respectivamente). En el otro extremo, las regiones que menos invierten en PTI en el período considerado son las de Tarapacá y Los Ríos (0,2% y 0,8%, respectivamente). A nivel nacional (gráfico 6), el período 2016-2021 muestra un aumento inicial en el número de PTI y recursos asociados que llegan a su valor máximo en 2019, para luego descender en los siguientes años, probablemente por el efecto de la pandemia.

**Cuadro 13**  
Número de PTI en implementación y finalizados a febrero del 2021 por sector económico

Sector económico	N° PTI en implementación/finalizados	Porcentaje del total
Turismo	12	32%
Frutícola	4	11%
Creativo	3	8%
Energía	3	8%
Logística	3	8%
Agrícola	2	5%
Alimentos	2	5%
Frutícola y gestión hídrica	2	5%
Ganadería	2	5%
Tecnología Digital	2	5%
Acuícola	1	3%
Madera	1	3%
Total	37	100%

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos oficiales (Dirección de Aceleración Territorial – GRT).

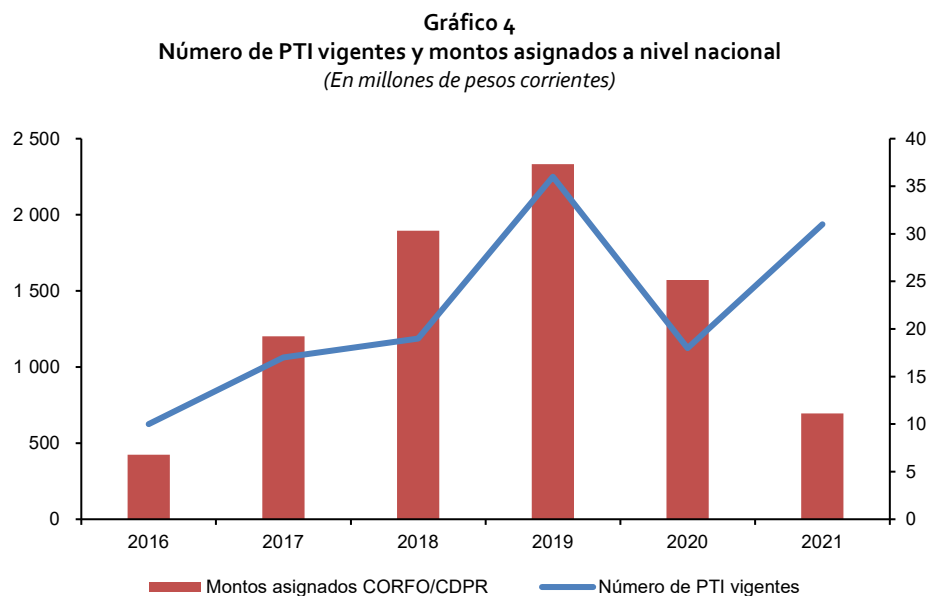
**Cuadro 14**  
Número de PTI vigentes y montos invertidos por región para el período 2016-2021

Región	Número de PTI vigentes por año <sup>a</sup>						Montos asignados CORFO/CDPR 2016-2021	Porcentaje regional
	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
Antofagasta	1	3	2	4	2	2	\$ 1 111 649 671	13,7%
Arica	1		1	1		1	\$ 378 458 000	4,7%
Atacama				3	2	4	\$ 434 413 000	5,4%
Aysén			1	1	1	2	\$ 234 000 000	2,9%
Biobío	3	3	1	2	1	1	\$ 664 569 652	8,2%
Coquimbo		1	1	3		2	\$ 541 849 998	6,7%
La Araucanía		2	1	2	1	2	\$ 582 159 705	7,2%
Los Lagos		2	3	4	2	4	\$ 919 346 317	11,3%
Los Ríos				3		2	\$ 68 000 000	0,8%
Magallanes	2	3	2		2	1	\$ 846 771 871	10,4%
Maule	1	1	3	1			\$ 496 196 000	6,1%
Metropolitana				2	1	1	\$ 212 500 000	2,6%
Ñuble	1	1	1	3	4	4	\$ 637 442 025	7,9%
O'Higgins			2	2	1	1	\$ 409 000 000	5,0%
Tarapacá				1			\$ 18 000 000	0,2%
Valparaíso	1	1	1	4	1	4	\$ 565 399 698	7,0%
Total	10	17	19	36	18	31	\$ 8 119 755 937	100,0%

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos oficiales (Dirección de Aceleración Territorial – GRT).

<sup>a</sup> Se contabilizan los PTI aprobados anualmente en sus distintas etapas, por lo que un mismo PTI puede estar contabilizado en distintos años, dependiendo de la etapa que se aprueba.

El gráfico 4 ilustra el número de PTI aprobados en los distintos años del período observado y los montos de recursos respectivos.



Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos oficiales (Dirección de Aceleración Territorial – GRT).

#### 4. La evolución histórica de los PTI

La creación del instrumento PTI remonta al año 2000. La evolución que ha experimentado durante los 20 años siguientes está caracterizada por tres etapas: una expansión inicial, entre 2000 y 2010; una fase de estancamiento (2011-2016) y una nueva fase de expansión (2016 a la fecha).

Detrás de estas fluctuaciones hay decisiones institucionales que han modificado significativamente la orientación del instrumento. Éste nace como una herramienta muy flexible para la promoción del desarrollo económico local, con una perspectiva de 5 años de ejecución. Sin embargo, en 2010 el primer gobierno de la coalición Alianza por Chile decide poner término a los PTI (Acuerdo del Consejo de CORFO n. 2.642). Finalmente, en 2016, bajo la vicepresidencia ejecutiva de Eduardo Bitrán, CORFO aprueba el reglamento de una nueva versión del PTI (RA-41 marzo 2016) con algunas innovaciones, por ejemplo, se reduce su ejecución a un período de 4 años. En esta nueva versión, los Programas Territoriales Integrados mantienen su foco en el desarrollo local y su enfoque participativo; se mantiene también cierta flexibilidad en la gestión del programa que preserva cierta capacidad de ajuste a la evolución del contexto productivo considerado; y CORFO mantiene el liderazgo en la puesta en marcha de la iniciativa. Al mismo tiempo, se introducen normas que cambian las responsabilidades de gestión de los actores involucrados y acotan sus posibilidades de intervención. En particular, en un documento actualmente en fase de elaboración por la Mesa de Gestión del Conocimiento de la GRT, se señalan, entre otras, las siguientes modificaciones respecto al reglamento vigente hasta 2016:

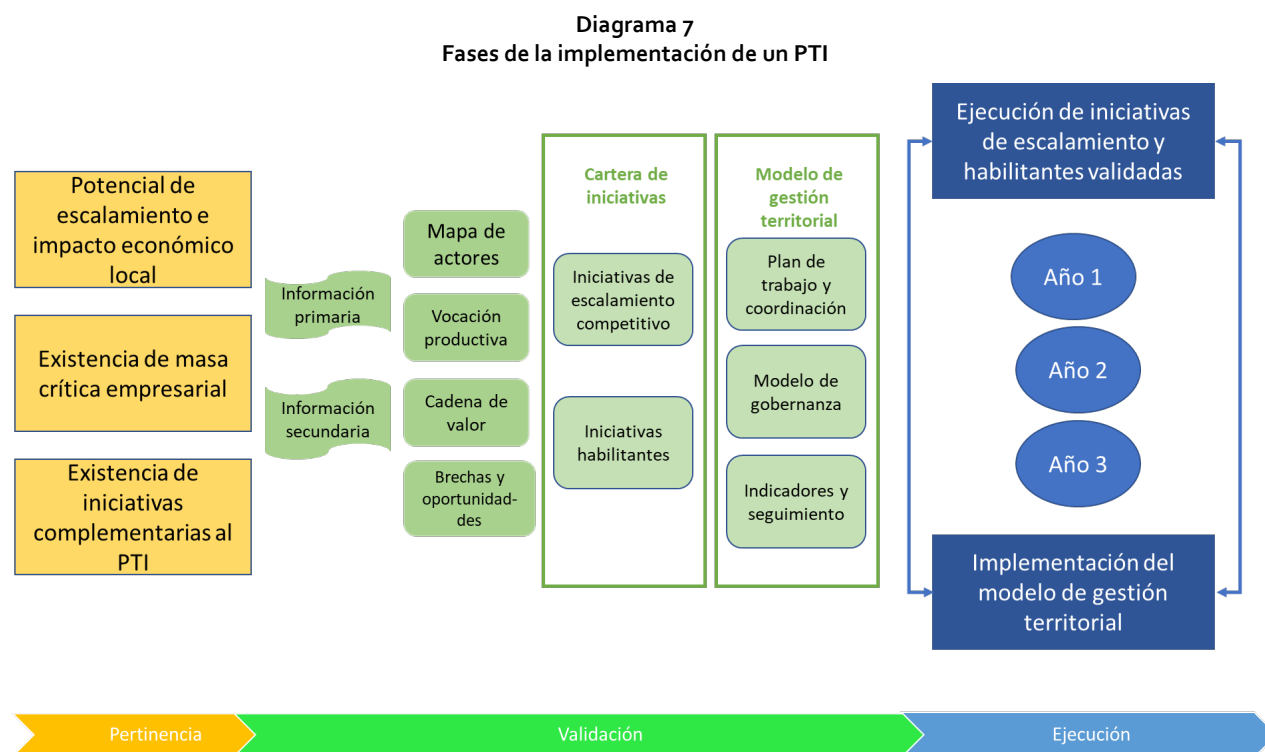
- Se reduce el plazo de ejecución de 4 a 3 años y el cofinanciamiento de CORFO para el tercer año de ejecución se reduce a 80 millones de pesos (RA -88 julio 2017);

- Se incrementa la responsabilidad de las Direcciones Regionales de CORFO que tendrán a su cargo la evaluación de la iniciativa y la administración y ejecución del PTI (la Resolución 185 A indica que la transferencia de los fondos la realiza el director regional).

En la próxima sección se analiza en profundidad el mecanismo operativo de este instrumento.

## B. El proceso de implementación de un PTI

Como fue mencionado anteriormente, el PTI consta de tres etapas<sup>36</sup>: evaluación de pertinencia, validación estratégica y ejecución<sup>37</sup>, que se ilustran en el diagrama siguiente. Si bien el diagrama representa una orden secuencial, como se mencionó anteriormente la etapa de validación estratégica no es estrictamente necesaria. De hecho, si posee la información necesaria para la formulación del plan de acción (la cartera de iniciativas y el modelo de gestión territorial), la entidad que se interesa por la iniciativa puede postular directamente a la etapa de ejecución.



Fuente: Elaboración de los autores, en base al documento "Informe Gestión PTI 2016-17".

### 1. Etapa de pertinencia

El propósito principal de la primera etapa es verificar si existen condiciones mínimas para el desarrollo de un PTI en una región determinada. El primer paso consiste en la elaboración de un documento (formulario de evaluación de pertinencia) que recoge antecedentes básicos sobre la propuesta de PTI que se quiere implementar. En particular, en el formulario se describen los siguientes elementos:

<sup>36</sup> Esta sección se basa en la definiciones contenidas en el reglamento del PTI (Resolución Afecta 88), el manual de operaciones (Res. Ex. 1294) y la 'Guía para evaluación de pertinencia'.

<sup>37</sup> Una descripción detallada de estos pasos se encuentra en el anexo 1.

- i) **El potencial de escalamiento y de impacto en la economía regional y/o local:** se requiere el alineamiento de la iniciativa con la política de desarrollo productivo de la región o de la municipalidad interesada y con la vocación productiva del territorio considerado; se precisa caracterizar la cadena de valor preponderante en la localidad, identificando preliminarmente las brechas que la afectan y las oportunidades de desarrollo que se visualizan.
- ii) **La existencia de una masa crítica de empresas asociadas en una cadena de valor:** se analizan las características de las empresas locales y se elabora un mapa de los principales actores que intervienen en el territorio de interés.
- iii) **La existencia, en el territorio, de iniciativas públicas y privadas complementarias al PTI:** se recopila información sobre proyectos de inversión (en curso o de próxima implementación) en ejes habilitantes o áreas de fomento productivo relacionadas al PTI en la localidad considerada, impulsados por otras entidades ya sea públicas o privadas.

El conocimiento del territorio, de las cadenas productivas locales y de la institucionalidad de fomento que allí opera es clave para definir preliminarmente las áreas en las cuales el PTI puede realizar una contribución significativa.

La responsabilidad de levantar una propuesta de PTI es de la Dirección Regional (DR) de CORFO o del Comité de Desarrollo Productivo Regional (CPDR) de la región correspondiente. Estas entidades debiesen estar en capacidad de recopilar la información necesaria para realizar estos análisis preliminares. No obstante, la formulación de la propuesta se construye a través de un diálogo constante con la Dirección de Aceleración Territorial (DAT) de la Gerencia de Redes y Territorios, con la cual DR y CDPR intercambian ideas, experiencias previas, impresiones, datos, posibles mejoras, etc.

Tres elementos sustantivos que los actores regionales y la GRT discuten con especial atención en esta etapa son: las **brechas y oportunidades**, la **institucionalidad de fomento** y la **masa crítica de empresas**. Con oportunidades y brechas se entiende aquellos cambios que el PTI puede generar en el entramado productivo seleccionado. No se trata aún de una descripción detallada de objetivos, resultados esperados o de hipótesis de agregación de valor, sino de la identificación de un conjunto de propuestas suficientemente ambiciosas que puedan ser realísticamente abordadas con los medios y en el arco temporal de un PTI.

El segundo elemento concierne la labor que en ese mismo territorio están desarrollando otras instituciones de fomento. El propósito de este análisis es garantizar que el aporte de CORFO sea efectivamente original, en el sentido de que no duplique el esfuerzo desplegado por otras entidades. Al mismo tiempo, esta evaluación permite identificar aquellos conocimientos, experiencias y recursos que pueden ser patrimonio de otras instituciones y que pueden sumarse a la estrategia PTI. De hecho, en numerosas oportunidades, la cadena productiva escogida enfrenta problemas que no pueden ser enfrentados mediante la estrategia PTI. Falencias en la infraestructura de riego, por ejemplo, así como la falta de normativas técnicas, problemáticas relativas a la integración de comunidades pertenecientes a pueblos originarios, entre otros, pueden transformarse en cuellos de botellas que tienen que ser solucionados por las entidades especializadas (INDAP y/o la Comisión Nacional de Riego, los laboratorios calificados para emitir certificaciones, el CONADI, en los ejemplos antes mencionados). Cuanto más profundos son estos problemas, tanto más vital es la cooperación entre la Dirección Regional de CORFO que impulsa el PTI y las entidades especializadas que operan en la misma localidad.

Por último, con masa crítica se alude al hecho que la estrategia que se quiere impulsar mediante el PTI se oriente a un entramado productivo ya establecido y cuya capacidad instalada tenga la potencialidad de incidir en la economía local. El reglamento no define un número mínimo de empresas existentes (ni tendría sentido que lo hiciese, dado que este valor varía según el sector y el área geográfica considerada). La evaluación considera los sectores centrales de la cadena considerada y la capacidad productiva que estos poseen y el análisis de la masa crítica expresa finalmente un juicio sobre las potencialidades de crecimiento y su impacto en la economía local que ese conjunto de empresas existentes puede alcanzar potenciando su capacidad.

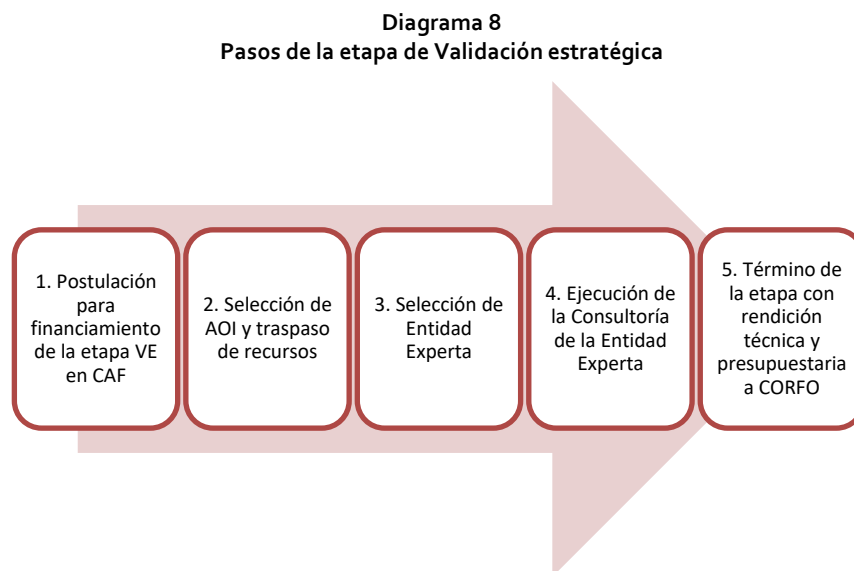
El formulario de evaluación de pertinencia puede ser presentado para pasar a la etapa de validación estratégica (VE), o bien para pasar directamente a etapa de ejecución. En este último caso, adicionalmente a los antecedentes descritos previamente, se deben incluir un *modelo de gestión territorial* (que será descrito más adelante), la cartera de iniciativas, el plan de trabajo, las propuestas de indicadores e indicaciones acerca del modo de seguimiento. De no existir información suficiente para la elaboración de estos elementos, se presenta el formulario de evaluación a la Dirección de Aceleración Territorial (DAT) de la Gerencia de Redes y Territorio (GRT), para postular a la etapa siguiente de Validación Estratégica. En este caso, la DAT entrega su opinión técnica a la Gerencia de Asuntos Corporativos (GAC) del nivel central de CORFO para que ésta apruebe o rechaze la pertinencia del PTI. Si la GAC decide aprobar la pertinencia del PTI, entonces este pasa a la etapa siguiente.

## 2. Etapa de validación estratégica

En esta etapa, que tiene una duración de 3-4 meses, se formula el proyecto y se seleccionan los actores encargados de su diseño y coordinación. Los objetivos específicos de la validación estratégica (VE) son los siguientes:

- Levantar información primaria y secundaria para determinar las brechas de competitividad.
- Identificar y validar el mapa de actores y seleccionar los socios estratégicos.
- Identificar y priorizar la cartera de proyectos productivos de escalamiento o/y habilitantes.
- Elaborar modelo de gestión territorial, el plan de trabajo y la gobernanza y definir los resultados a tres años.

Los principales pasos de esta etapa, en orden cronológico, están indicados en el diagrama siguiente:



Fuente: Elaboración de los autores en base a información oficial de CORFO.

La responsabilidad del primer paso es de la DR o del CDPR que recopilan los antecedentes previstos por el reglamento<sup>38</sup> y los envían al Comité de Asignación de Fondos (CAF), en el caso de la DR o al Consejo Directivo del CDPR, en el caso del CDPR. La Dirección de Aceleración Territorial acompaña este proceso, comentando la documentación preparada por la DR o el CDPR antes que se presente a la instancia decisora respectiva.

<sup>38</sup> Ellos son el Formulario Postulación Etapa de Validación Estratégica y sus anexos: i) formulario de pertinencia; ii) presentación (PPT); iii) cartas de compromiso de aportes de asociados; iv) certificado de disponibilidad presupuestaria; y v) documento de evaluación y recomendación del proyecto.



Tan sólo después de haber recibido la aprobación del CAF o del Consejo Directivo del CDPR y los respectivos fondos para esta etapa, las DR o el CDPR pueden proceder a la selección del Agente Operador Intermediario (AOI) (paso 2 del diagrama 4). Las principales funciones del AOI pueden ser agrupadas en dos áreas:

- i) **Gestión administrativa y financiera del PTI:** se refiere a la capacidad de recibir y administrar los recursos de los actores involucrados en el financiamiento del Programa y de garantizar una gestión oportuna de la documentación requerida por el reglamento (recibos de gastos, comprobantes de depósitos, contribuciones de tercero, etc.). La externalización de estas gestiones tiene el propósito de reducir los costos administrativos del Programa y garantizar a CORFO la transparencia en el uso de los recursos y el gasto de los mismos dentro de los plazos administrativos.
- ii) **Coordinación de las acciones previstas por el PTI:** el AOI es responsable ante Corfo del correcto desarrollo y cumplimiento de los objetivos del PTI, así como de la correcta utilización de los recursos asignados. Igualmente, es formalmente responsable de la selección de la Entidad Experta que se encarga del diseño del Proyecto y de la supervisión del trabajo que ésta desarrolla. También es responsable de la contratación del/la gestor/a para la coordinación técnica y administrativa de una o más "Etapas de Ejecución", de acuerdo con el perfil definido por Corfo.

Para la selección del Agente Operador Intermediario, la DR o el CDPR realiza un concurso público al que pueden participar las instituciones que tengan experiencia en la gestión de proyectos de fomento productivo en la región y en la gestión de fondos públicos de fomento y que hayan sido previamente calificadas como AOI por el CAF. Los criterios técnicos para la selección del AOI establecidos por el reglamento son los siguientes:

**Cuadro 15**  
**Criterios de evaluación del Agente Operador Intermediario**

Criterios de evaluación	Ponderación
Experiencia sectorial y de articulación. Se evalúa experiencia en el sector en el cual se inserta el proyecto, así como su experiencia en articulación público-privada.	15%
Experiencia y desempeño en gestión de proyectos con fondos públicos. Se evalúan experiencia, resultados y calidad de la gestión en la administración de Proyectos con fondos públicos. Se ponderará positivamente la experiencia positiva en proyectos relacionados con el área sectorial del PTI.	10%
Presencia y/o cobertura. Se evalúa la presencia y/o la cobertura actual de la entidad postulante en el área de influencia del proyecto, así como la cobertura ofrecida en caso de ser seleccionado.	25%
Experiencia y dedicación del Jefe de Proyecto. Se evalúa la experiencia previa y la dedicación del o la profesional (horas profesionales) que la entidad postulante designe como Jefe de Proyecto.	40%
Supervisión y seguimiento del proyecto Se evalúa la propuesta de supervisión y seguimiento en cuanto a cantidad y calidad.	10%

Fuente: Elaboración de los autores en base a información oficial de CORFO.

Una variable clave en la selección de los Agentes Operadores es, según los funcionarios de CORFO entrevistados, **el perfil del jefe de proyecto** que el Operador asignará a la gestión del PTI. Su competencia en el sector, la profundidad de sus relaciones con las entidades públicas y privadas que conforman la cadena productiva objetivo del Programa y su experiencia en la gestión práctica de proyectos empresariales (especialmente de tipo colectivo), son claves para que pueda realizar contribuciones pertinentes y significativas a la formulación e implementación del PTI.

Para la selección de los AOI que hayan postulado al llamado de la entidad regional, el o la director/a Regional o el o la Director/a Ejecutivo/a del CDPR designa la comisión evaluadora que deberá estar compuesta por, a lo menos, tres funcionarios de la CORFO (que pueden ser del nivel central o regional, pues el reglamento

no lo define) oportunamente notificados.<sup>39</sup> Una vez que dicha comisión haya emitido su decisión, la DR/CDPR dicta una resolución que oficializa la decisión y transfiere al AOI seleccionado los recursos necesarios para la contratación de la Entidad Experta, es decir, de la consultora que es responsable de llevar a cabo la Validación Estratégica y generar los productos correspondientes a esta etapa.

Los funcionarios/as de la DR o del CDPR no participan en la selección de la Entidad Experta, tarea que corresponde al AOI (paso 3). La GRT acompaña este proceso, apoyando la preparación de los términos de referencia y la selección de la entidad experta. Los criterios de selección definidos por el reglamento se relacionan con: (a) la experiencia en proyectos similares, (b) la calidad y experiencia de sus equipos profesionales; y (c) la metodología propuesta por la entidad consultora.

Los principales productos que se esperan de la labor de la Entidad Experta (EE) son i) el levantamiento de información primaria que permita validar o integrar el diagnóstico formulado en la etapa previa; ii) la elaboración o validación del mapa de actores, identificando a los socios estratégicos que se comprometen con la puesta en marcha de las distintas iniciativas de fomento; iii) la formulación de la que en términos de la CORFO se conoce como "Cartera de Iniciativas de Escalamiento Competitivo", es decir, un conjunto de proyectos de carácter productivo a través de los cuales se propone abordar las brechas identificadas en la fase de diagnóstico y, por esta vía, impulsar el escalamiento competitivo de la cadena de valor. Esta cartera se financia a través de recursos públicos y/o privados y la Entidad Experta tiene que indicar las distintas fuentes potenciales de estos recursos. Por último, iv) la Entidad Experta formula un modelo de gestión territorial (paso 4).

El **Modelo de Gestión Territorial** es la metodología de implementación de un PTI, la cual incluye tres puntos principales:

- i) Un **modelo de organización y/o gobernanza** a través del cual se organizará la participación de distintos actores que posibilite coordinar y articular los esfuerzos públicos y privados.
- ii) Un **Plan de Trabajo de Coordinación y Articulación**, entendido como un conjunto de actividades y acciones de coordinación y articulación que hacen posible la implementación efectiva de la "Cartera de Iniciativas de Escalamiento Competitivo". El PTI considera cofinanciar este plan de trabajo durante la Etapa de Ejecución.
- iii) Un **conjunto de indicadores** que permita medir los avances y logros alcanzados, considerando, a lo menos, indicadores de éxito, gestión y resultados.

Para la construcción de la gobernanza, en los términos de referencia se le exige a la entidad experta que haga un levantamiento de actores con la metodología de 'mapa de actores', para que así establezca y defina los **socios estratégicos** y cómo van a contribuir al PTI (recursos, inversiones, proyectos, etc.).

La modalidad de gobernanza no está definida por normativa, pero suele articularse en un comité ejecutivo y un comité ampliado. El **comité ejecutivo** en general está compuesto por la Dirección Regional de CORFO y algunos actores públicos y/o privados. Su función es seguir la implementación de las iniciativas escuchando y discutiendo los informes del gestor, es decir, de la persona que el AOI contrata para la coordinar la ejecución del plan de trabajo (como se indica en la siguiente sección). Dicho comité, además, tiene la facultad de introducir cambios en el plan de trabajo del PTI cuando las condiciones lo ameriten. El **comité ampliado** de gobernanza, por su parte, incluye a una comunidad de actores relevantes que participan o contribuyen en la puesta en marcha de los proyectos que conforman el plan de trabajo del PTI. La principal función de este comité es garantizar que todos los actores involucrados en el programa estén al tanto de las actividades de los demás integrantes, con el propósito de garantizar la coherencia de la estrategia y de generar sinergias. Cabe destacar que desde la GRT no existe un seguimiento sistemático del funcionamiento de estos dos órganos.

---

<sup>39</sup> El procedimiento de selección del AOI es el mismo cuando se trata de un PTI que va directamente a etapa de ejecución.

La labor de la Entidad Experta finaliza con la elaboración de un borrador de proyecto PTI que la DR/CDPR presenta al CAF, al comienzo de la siguiente etapa, para postular a los recursos necesarios para el primer año de ejecución del PTI.

### 3. Etapa de ejecución

Esta etapa consiste en la realización de las actividades contempladas en el Modelo de Gestión Territorial. Su duración es de 3 años, pero al cabo de cada año se puede ampliar el plazo de dos meses.

La etapa de ejecución comienza con la solicitud de financiamiento que la DR/CDPR dirige al Comité de Asignación de Fondos (CAF) o al Consejo directivo del CDPR, por el monto necesario a cubrir los gastos previstos para el primer año de actividad. Este paso es precedido por una labor de revisión y discusión de la DR/CDPR con la Dirección de Aceleración Territorial (DAT) de la GRT que ayuda los postulantes a preparar la petición con fundamentos sólidos y a ajustarla en los formatos predefinido para la presentación al CAF o al Consejo Directivo del CDPR. Al término de estos intercambios la DAT emite un pronunciamiento respecto al proyecto PTI que presenta en el CAF o en el Consejo Directivo del CDPR.

Según el reglamento, el formulario de postulación para los tres años de la Etapa de Ejecución debe ser evaluado sobre la base de los siguientes criterios: el plan de trabajo, ponderando especialmente la cantidad de empresas involucradas y la complementación con otras instituciones de fomento (Ponderación 30%); la calidad de la formulación y coherencia del proyecto, así como su propuesta económica (Ponderación 20%); la evaluación de los resultados propuestos (30%) y la justificación estratégica del programa, considerando las oportunidades reales que la cadena productiva identificada posee en el mercado nacional o global (20%). Según lo establecido en el reglamento, estas ponderaciones son parte de una autoevaluación que realiza o bien la DR o el CDPR respecto a su propio formulario de postulación. Naturalmente, el hecho de que sea una autoevaluación implica que es propensa a sesgo de confirmación. Según lo informado en entrevistas con funcionarios CORFO, esta autoevaluación no tendría relevancia administrativa, pues la presentación al CAF se realiza en otro formato y con otros criterios. En particular, el CAF considera especialmente la opinión técnica formulada por la GRT. No obstante, la labor desarrollada por la DR/CDPR y la GRT para la compilación del formulario de postulación y la evaluación correspondiente permite a la Gerencia de Redes y Territorios conocer en profundidad la propuesta y emitir una opinión argumentada.

La implementación del plan de trabajo según lo que plantea el Modelo de Gestión Territorial es encargada a un **gestor**: un o una profesional contratado ad hoc para validar el Modelo de Gestión, establecer o consolidar las relaciones de colaboración con los principales actores locales, gestionar proyectos y administrar adecuadamente los recursos, teniendo en cuenta los requerimientos administrativos de la CORFO. El o la gestora es seleccionado por el AOI, considerando el perfil acordado por la DR o el CDPR que contempla tanto características conductuales como competencias técnicas. Entre las primeras destaca la capacidad de organización, de trabajo en equipo, de promoción de redes y alianzas y la capacidad de iniciativa. En cuanto a las competencias profesionales se valoriza el conocimiento del sector, de sus tendencias, potencialidades, amenazas, así como del marco regulatorio que lo rige; su capacidad de formulación, gestión y evaluación de proyectos; su habilidad para identificar potenciales fuentes de financiamiento, negociar con posibles aportantes (públicos y privados) y conseguir y administrar recursos.

Una vez validado el Modelo de Gestión Territorial, el gestor o gestora, se dedicará principalmente a:

- Promover la coordinación de los distintos participantes, según lo que se haya establecido en el modelo de gobernanza.
- Garantizar el cumplimiento de la "Cartera de Iniciativas de Escalamiento Competitivo", promoviendo la participación de todos los actores relevantes.
- Velar por el cumplimiento de los aportes comprometidos por terceros, informando al AOI y a la DAT cuando estos presentasen inconvenientes.

- Velar por el cumplimiento de las metas o indicadores relacionados con el objetivo general del proyecto.

Para el desarrollo de las actividades en el año 2 y en el año 3, la DR o el CDPR repiten los pasos anteriores, formulando, con el apoyo de la DAT, una petición de financiamiento que dirigen al CAF o al Consejo Directivo del CDPR. Estos últimos, nuevamente, tomarán una decisión teniendo en cuenta la recomendación que formula la DAT sobre la propuesta.

#### 4. Síntesis del flujo operativo

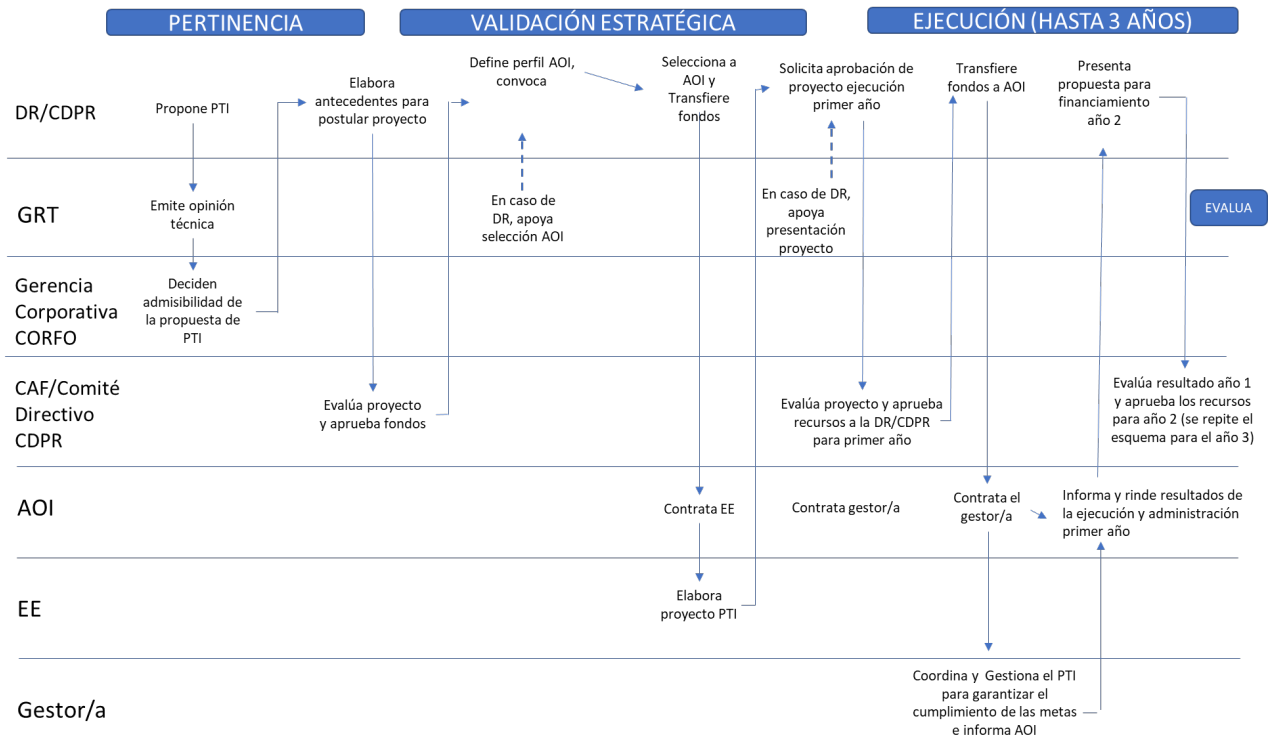
El diagrama siguiente ilustra de manera gráfica los pasos descritos en las secciones anteriores. Tres son los aspectos que cabe destacar:

- i) En primer lugar, destaca la complejidad del procedimiento de gestión que involucra a actores de distintos niveles<sup>40</sup>, a lo largo de todo el procedimiento que se extiende, como explicado anteriormente, por varios años.
- ii) En segundo lugar, destaca el grado de centralización aún pronunciado que se refleja en el rol que desempeña el órgano del nivel nacional, el Comité de Asignación de Fondos de fomento (CAF), que finalmente tiene la atribución para decidir la viabilidad de la propuesta formulada por la DR, la aprobación del diseño del PTI y la aprobación de las distintas etapas de implementación. Un rol equivalente es desarrollado también por el Comité Directivo de los Consejos de Desarrollo Productivos Regionales (CDPR), pero estos operan exclusivamente en tres de las 16 regiones.
- iii) En tercer lugar, es importante destacar el rol que desempeña la Gerencia de Redes y Territorios. Esta gerencia, en momentos clave del proceso, expresa una opinión técnica sobre la viabilidad del PTI formulado por la DR y sobre el proyecto elaborado por la dupla EE-AOI. Se trata de una función muy relevante para garantizar la calidad de las iniciativas financiadas, gracias principalmente a dos contribuciones que la GRT realiza: por un lado, examina las propuestas formuladas por las DR/CDPR sin la eventual presión de intereses particulares que, al contrario, a veces ejercen un peso no irrelevante sobre los actores regionales; y, por otro, transmite a los actores involucrados en el proceso los conocimientos acumulados en su labor de discusión y análisis de todos los PTI del país. Al respecto cabe destacar que, por el momento, este conocimiento se transfiere principalmente a las DR de CORFO, pero en un contexto de mayor descentralización, podría ser transferido directamente a los actores regionales que se encarguen de las decisiones relevantes, como actualmente ocurre con los CDPR. Por otro lado, es importante observar que el aprendizaje que diariamente realiza la GRT es, en su mayoría, un proceso de acumulación de conocimientos tácitos. Dada su reciente constitución, la unidad de gestión del conocimiento aún no ha podido desarrollar una labor sistemática de análisis y ordenamiento de las distintas experiencias y de los aprendizajes metodológicos que cada una de esas arroja.

---

<sup>40</sup> Para simplificar el diagrama, no se indicaron todos los actores involucrados, concentrando la atención en las entidades del sector público que participan en las decisiones que se toman a lo largo del proceso.

**Diagrama 9**  
**Secuencia de pasos en el desarrollo de un PTI**



Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de información proporcionada por la GRT.  
Nota: AOI: Agente Operador Intermediario. EE: Entidad Experta.

### C. Consideraciones sobre la relevancia estratégica del PTI y su reglamento

Más allá de la reingeniería de detalle que podría tal vez permitir identificar mejoras en los mecanismos operativos más finos del instrumento, esta sección se propone plantear algunas preguntas y reflexiones generales sobre el rol que pueden y/o deberían desempeñar los PTI en el proceso de avance hacia el desarrollo sustentable e inclusivo, y como lo plantea la misión de CORFO, territorialmente equilibrado.

Las preguntas que se abordan son las siguientes: (1) para qué sirven los PTI y qué aportan al desarrollo de la visión estratégica de la CORFO y a su cultura institucional; (2) de qué manera se pueden valorar adecuadamente los resultados que se esperan alcanzar mediante estos Programas; (3) hasta qué punto el reglamento actual se ajusta a las peculiaridades del PTI; y (4) cuál es el valor que añaden los Agentes Operadores intermediarios a la gestión de este instrumento.

#### 1. ¿Cuál es el aporte estratégico de los PTI?

Una primera pregunta que es legítimo plantear, sin duda fundamental, es la siguiente: ¿Cuál es el propósito de impulsar acciones colectivas entre actores públicos y privados de territorios determinados para promover cadenas productivas a nivel local, con las limitaciones de escala que ellas suponen?

Existen varias respuestas posibles a esta cuestión, dependiendo del marco conceptual y del criterio de valor utilizado:

- Las cadenas productivas intervenidas pueden ser relevantes para la economía de la región a la que pertenecen.
- En algunos casos, estas cadenas productivas territoriales podrían expandirse hasta generar resultados significativos para la economía interregional o nacional. En esta perspectiva, el apoyo a distintas cadenas productivas impulsaría la diversificación de la matriz productiva, en acorde con la misión de CORFO.
- Una mirada desde la intervención territorial tiene una perspectiva sistémica, la cual abre la posibilidad de incrementar la cantidad y clase de factores que se consideran durante la interacción con el territorio.

La respuesta interroga sobre la manera en que la cadena productiva seleccionada se inserta en la estrategia de desarrollo económico regional correspondiente. En el procedimiento de diseño del PTI está considerado que la DR o el CDPR comprueben la coincidencia entre los propósitos del Programa y la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) de la región o localidad correspondiente. Aunque no resulte superflua, esta comprobación es, en sí, insuficiente dado que las indicaciones contenidas en las ERD en materia económica o productiva identifican los sectores prioritarios sin profundizar los objetivos por alcanzar (véase el anexo 3 de este documento y el recuadro 3 sobre algunas ERD que plantean cambios en el modo de producción).

**Recuadro 3**  
**Las ERD y el cambio en el modo de producción**

Si bien la mayoría de estas ERD provee indicaciones sobre sectores a potenciar, existen también -aunque en menor medida- indicaciones sobre mejoras y modificaciones en los **modos de producción**, como por ejemplo indicaciones respecto a agroecología, certificaciones ambientales, agricultura orgánica, uso sustentable del agua, capital social, producción limpia, entre otros. Se trata de orientaciones muy relevantes, especialmente cuando se hacen cargo del desafío de la sostenibilidad ambiental y social, planteando como prioritaria la transformación de sectores que adoptan modalidades de producción insustentables, contaminantes y que contribuyen a la crisis climática y la destrucción de la biodiversidad, hacia prácticas que promuevan la preservación y la regeneración de los ecosistemas, los suelos y los bosques (IPBES, 2019)<sup>a</sup>.

Fuente: Elaboración de los autores basada en la revisión de las ERD.

<sup>a</sup> Para valorar la efectiva capacidad de orientación que las ERD poseen con respecto a promoción de nuevos modelos, más sustentables e inclusivos de producción, sería útil analizar la concordancia entre estos lineamientos y los proyectos efectivamente impulsados en el marco de los PTI.

Por otro lado, no puede excluirse que la cadena priorizada por un PTI tenga escasa relevancia estratégica para la región en su conjunto, pero que sea de gran relevancia para un área geográfica más acotada (por ejemplo, un territorio funcional o una provincia). Para analizar adecuadamente estas alternativas, se requiere de un espacio de diálogo entre los promotores del PTI y las autoridades regionales. En la actualidad, esa condición está garantizada exclusivamente en el marco de los Comités de Desarrollo Productivo Regional que operan en tres regiones. En las demás, cuando los recursos son de CORFO, las decisiones se toman (consideradas las indicaciones generales de la ERD) entre CAF, DAT y Dirección Regional, como descrito en el acápite anterior. Una situación intermedia se logra cuando los recursos son del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), pues en este caso el Consejo Regional (CORE) —que aprueba el financiamiento— puede orientar en cierta medida la acción de fomento de la CORFO, al tener la facultad de especificar los instrumentos a los cuales se asignan los fondos y la focalización de los mismos.

En el caso específico del PTI, focalización significa definir en qué cadena productiva y en qué área geográfica tiene sentido impulsar la acción de apoyo. Esta función, que ha sido ya objeto de un primer intento de transferencia de competencias, es clave para garantizar la coherencia entre PTI y ERD y, por lo tanto, es dado esperar que, en tiempos muy cortos, sea transferida completamente a los GORE. Esto plantea evidentemente un conjunto de preguntas acerca de las competencias disponibles en los gobiernos regionales para desempeñar de forma adecuada esta función, de cómo podrían ser potenciadas, de cómo tiene que adaptar su labor la DR de CORFO y la CORFO nacional (CAF y GRT) en una perspectiva en que la pertinencia sea resuelta por los GORE, etc. Estos aspectos serán discutidos en la siguiente sección.

El segundo escenario que justifica un PTI es que éste se proponga impulsar una cadena o sector productivo con potencialidades de impacto en un área geográfica que trasciende la región (respuesta ii). Esto puede concretarse de varias maneras: integrando una cadena productiva local en un proyecto que posee una proyección macrozonal o nacional, como en el caso de los circuitos turísticos interconectados (los senderos de Chile, por ejemplo); o generando condiciones que habiliten el desarrollo de cadenas productivas de impacto suprarregional, como para el sector logístico en Antofagasta. En ambos casos, para que los programas territoriales integrados logren una contribución significativa al cambio de la matriz productiva del país (o de una macrozona) es necesario que el PTI se complemente con otros instrumentos de mayor alcance, mediante los cuales se impulse la coordinación de varios PTI (de un mismo sector y de distintas regiones) y/o se fomente, gracias a una mayor disponibilidad de recursos, el escalamiento de las actividades impulsadas por el propio PTI a una dimensión regional, macrorregional y nacional.

CORFO nacional, y en específico la GRT, dispone de instrumentos que pueden efectivamente complementar el PTI potenciando sus impactos (en particular, los programas estratégicos regionales y el programa Transforma) y, como sugiere el capítulo II de este documento, ha destinado recursos institucionales para generar una integración (o por lo menos una coordinación) entre las dos iniciativas. Falta, sin embargo, una revisión sistemática de estas experiencias para poder expresar un juicio acabado sobre la eficacia de este proceso de integración entre estos instrumentos de fomento.

La tercera respuesta enfatiza la contribución que el PTI puede hacer a la cultura institucional de CORFO ampliando su práctica de análisis y acción hacia un abanico más amplio de factores: geográficos, culturales, de la capacidad de carga del medio ecológico, conflictos socioambientales e interculturales, entre otros. Esta perspectiva permite avanzar hacia una mirada más completa e interdisciplinaria en lo metodológico, lo que haría posible superar las limitaciones de una perspectiva y enfoque unidisciplinario, centrado principalmente en factores económicos y productivos.

Esta mirada puede resultar especialmente importante en el caso de proyectos en gran escala. Algunos investigadores advierten que en los países occidentales está arraigada la idea de que siempre 'más es mejor que menos'<sup>41</sup>, y la experiencia chilena ha demostrado que iniciativas de gran magnitud generan profundos deterioros en los ecosistemas naturales al no incorporar una evaluación integral que considere también a las dimensiones ecológicas, culturales, sanitarias, etc., de estas localidades y sus habitantes, como ha sido el caso de megaproyectos mineros o de proyectos de explotación forestal que deforestan el bosque nativo de la macrozona sur (Vásquez-Grandon *et al.* 2018). En esta perspectiva, las estrategias territoriales que adopten un enfoque integral pueden resultar beneficiosas ya que contemplan la adopción de herramientas y conceptos que reconocen y valoran las distintas facetas de las vivencias, perspectivas y equilibrios locales. Al respecto, la distinción y separación neta entre

---

<sup>41</sup> Stibbe (2015), por ejemplo, argumenta que la asociación 'más es mejor' es un patrón de apreciación instaurado en nuestra cultura y que suele no ser cuestionado. En esta línea, el lingüista Halliday (2001: 192) expresa que "innumerables textos que se repiten a diario en todo el mundo contienen un mensaje simple: el crecimiento es bueno. Mucho es mejor que poco, más es mejor que menos, grande es mejor que pequeño, crecer es mejor que encogerse, arriba es mejor que abajo. El Producto Interno Bruto debe aumentar, el nivel de vida debe aumentar, la productividad debe aumentar. Pero sabemos que estas cosas no pueden suceder. Estamos agotando ... el agua dulce y los suelos agrícolas sin los que no podemos vivir ... Estamos destruyendo muchas de las otras especies que forman parte del ciclo planetario".

'naturaleza/sociedad' es uno de los rasgos más distintivos del pensamiento occidental (Descola 2013), el cual ha sido cuestionado y reformulado, por ejemplo, a través del enfoque de sistemas socio-ecológicos (Janssen y Ostrom 2006) que modela a los sistemas sociales en interacción e interdependencia continua con sistemas ecológicos. De acuerdo con los antecedentes reunidos, en el caso del PTI no existe tal formulación a nivel de reglamento, pues la gran mayoría de los criterios de validación guardan relación con la viabilidad económica de los programas, omitiendo los aspectos ambientales o considerándolos de manera periférica. No obstante, a pesar de esta ausencia a nivel reglamentario, en conversación con funcionarios de la GRT estos aseguran que existe una práctica de incorporar criterios de sustentabilidad y capacidades de carga a las evaluaciones técnicas. Una revisión del reglamento debería considerar la incorporación de estos criterios en los requerimientos formales del instrumento de fomento. Y, una vez más, la actividad de análisis de buenas prácticas, nacionales e internacionales, sobre la formulación de proyectos con enfoque integral que podría desarrollar la GRT, representaría una contribución importante para acelerar este proceso de aprendizaje en toda la institución.

Siempre razonando sobre el impacto que un programa como el PTI puede determinar en la cultura institucional de la CORFO, vale la pena señalar una debilidad que hoy resulta evidente y que concierne la limitada convergencia de la acción con las demás gerencias, en particular las de emprendimiento e innovación en el nivel regional (y aún más local). La GRT, según lo que han planteado algunos de los funcionarios entrevistados, contribuye a colocar la dimensión territorial en el horizonte de planificación de estas gerencias, pero el grado efectivo de integración de estas últimas en acciones de desarrollo productivo con enfoque regional, como las que promueve el PTI, resulta escaso o esporádico. En un contexto de gobiernos regionales cada vez más empoderados, es probable que la profundización del proceso de descentralización de las políticas de fomento exija a CORFO un compromiso mayor en ambos frentes: la adopción de un enfoque que tenga en cuenta de las diferencias territoriales en todas sus gerencia y el fortalecimiento de sus capacidades de análisis y propuestas, sobre la base de una práctica de intervención territorial que cuente con una acción integradas de sus principales gerencias operativas.

## 2. ¿Cómo valorar los resultados esperados de los PTI?

En el transcurso de los últimos 20 años, el objetivo de los PTI ha sido modificado por lo menos tres veces. Desde una formulación bastante general que hacía referencia a mejoras productivas en un área geográfica determinada, se ha pasado a formulaciones más específicas, la primera de las cuales ha focalizado la atención en la necesidad de articular y coordinar los proyectos de fomento que se desarrollan en el área escogida y ha introducido los conceptos de desarrollo empresarial y de competitividad territorial (Resolución Afecta 115-2005, véase la Tabla III.1 en la siguiente sección). Sucesivamente, con una resolución del 2016 (RA 41-2016) el objetivo del Programa sigue enfatizando la articulación de los esfuerzos de fomento como parte de las funciones del PTI, direccionando esta vez su atención al desarrollo ya no de la empresarialidad genérica, sino de las cadenas de valor o sectores que pueden generar contribuciones significativas a la economía de los respectivos territorios. La empresa, evidentemente, sigue siendo la protagonista del Programa, pero el foco estratégico se orienta hacia conceptos más complejos (competitividad territorial y cadena productiva<sup>42</sup>) que

---

<sup>42</sup> Los conceptos de cadenas de valor y cadenas productivas no son completamente coincidentes. Si bien, en ambos casos se hace referencia a la generación del valor añadido en los distintos pasos del proceso productivo que conduce de las materias primas, al producto final, su uso y reciclaje, el primero ha sido originalmente formulado en el contexto de una literatura internacional preocupada principalmente de generar condiciones para enganchar la producción doméstica de los países en vía de industrialización, con las empresas transnacionales que lideran las grandes cadenas internacionales. El concepto de cadena productiva, por su parte, se asocia principalmente con análisis y políticas orientadas a comprender y promover el desarrollo de las capacidades empresariales e institucionales de los países menos industrializados, con un énfasis especial por la generación de acciones colectivas y de la coordinación público-privada. Si bien las resoluciones de CORFO hablan de cadenas de valor, parecería más apropiado utilizar el concepto de cadenas productivas. No obstante, en el contexto de este documento los dos términos son utilizado como sinónimos.



trascienden la dimensión individual y aluden a la importancia de la interacción y cooperación entre los actores locales como factor del desempeño empresarial.

La literatura que describe estos procesos colectivos tiene ya varias décadas de historia, partiendo de los trabajos pioneros sobre los distritos industriales italianos entre los años setenta y noventa (Bagnasco 1977, Becattini 1979, 1990 y 2002; Brusco 1984 y 1990, Camagni 1989, Pyke, Becattini y Segenbeger 1990), transitando después por la amplia producción sobre los clusters (Humphrey y Schmitz 1995 y 1998, Schmitz 1999, Di Tommaso y Rabellotti 1999, Porter 1991, 1998 y 2000, Viesti 2000) y los sistemas territoriales de innovación y el capital social (Johnson y Lundvall, 1994, Rullani 2006, Putnam 2004).

El elemento central de toda esta producción analítica concierne las ventajas que se generan mediante el desarrollo de relaciones de colaboración y confianza entre empresas y entre empresas e instituciones. Especialmente en el caso de las microempresas y de las pymes, ser parte de entramados de relaciones con estas características permite acelerar el proceso de innovación, acceder a mercados de grandes volúmenes y reducir costos mediante economías de escala en la compra y gestión de insumos y productos.

De ser así, tanto el diseño de estos programas como la manera de evaluar su impacto deberían tener en cuenta estas especificidades. La discusión sobre el diseño se retoma en la próxima sección, mientras que, respecto a la evaluación, el desafío central es cómo valorar las externalidades que los PTI se proponen desarrollar. Es evidente que, por tratarse de recursos públicos, hay que no sólo dar cuenta de forma transparente del uso de los dineros invertidos, sino generar una contabilidad que permita estimar la eficacia de las medidas financiadas. Sobre esto, sin embargo, los funcionarios entrevistados comparten una opinión crítica acerca de los parámetros que el Ministerio de Hacienda (DIPRES) utiliza para analizar los PTI (y en general los instrumentos que apuntan a grupos de empresas que promueven la creación de beneficios colectivos). De hecho, la DIPRES toma en consideración exclusivamente los beneficios apropiados por cada una de las empresas que formalmente participan en la actividad impulsada en el marco del instrumento de fomento. En este sentido, la variación en las ventas y en el empleo de las empresas individuales son, finalmente, las únicas variables que se consideran para evaluar el impacto del Programa. Dado el enfoque metodológico que caracteriza este instrumento, que promueve por vía participativa la construcción de estrategias colectivas de desarrollo del sector productivo, en su evaluación debería considerarse también la valoración del capital social (véanse el recuadro 4) creado en el territorio considerado y de los beneficios colectivos y externalidades que recaen sobre esta comunidad.

La literatura sobre el tema, es decir, específicamente sobre qué es el capital social, qué impacto tiene sobre el desarrollo y cómo se mide, es amplia, abarcando los estudios realizados por la CEPAL (véanse por ejemplo Durston 1999 y 2000), proyectos de investigación dedicados al tema (entre ellos, el que impulsó hace más de 20 años por el Banco Mundial, véanse Grootaert y van Bastelaer 2001), síntesis metodológicas con distintos grados de respaldo empírico (como por ejemplo, Forni y otros 2004 y Perras y Normandin 2019) y análisis que exploran las implicancias de la aplicación del concepto en el diseño de política (Arriagada y otros 2004 y Forum 2003).

**Recuadro 4**  
**El capital social**

La difusión del concepto de capital social en las ciencias sociales se atribuye principalmente a las contribuciones de algunos autores que han investigado este fenómeno en las décadas de 1980 y de 1990, entre ellos Bourdieu, Coleman y Putnam.

El elemento central, común a las distintas definiciones que estos autores proponen, es que gracias a las redes sociales que conectan el individuo con el resto de la comunidad, éste puede acceder a recursos que, de otra manera, no estarían a su alcance.

A partir de lo anterior, la medición del capital social apunta a la identificación, caracterización y medición de los vínculos que los individuos establecen con su comunidad y a la medición de los beneficios que alcanzan gracias a estas relaciones.

Fuente: Elaboración de los autores.

A partir de una revisión de estos antecedentes, se pueden formular propuestas concretas que permitan identificar variables específicamente relacionadas con los impactos que las acciones impulsadas por los PTI generan en el capital social de las comunidades en las que operan. Se pueden considerar, por ejemplo, el número y tipo de redes que se han generado; el número y las características de las acciones colectivas que han sido impulsadas; encuestas de percepción de asociatividad y acceso a redes; los cambios generados en las modalidades de toma de decisión de las instituciones públicas que operan en el territorio y los compromisos de los actores para con el desarrollo de las acciones colectivas; entre otros. Sobre esta base sería muy oportuno que CORFO, eventualmente en conjunto con otras instituciones del sistema de fomento productivo que desarrollan iniciativas similares y con la participación directa de los GORE, abra una reflexión con DIPRES acerca de cómo valorar iniciativas con el PTI que se orientan hacia el desarrollo de acciones y bienes colectivos con altas externalidades.

### **3. ¿Hasta qué punto el reglamento del instrumento se ajusta a las particularidades de los Programas Territoriales Integrados?**

Las acciones que los PTI promueven en sus áreas de intervención pueden ser descritas como un proceso de aprendizaje que apunta a potenciar las capacidades de los actores que conforman el tejido institucional y productivo en el que el Programa interviene. Se trata de capacidades relacionadas con el desarrollo productivo: conocimientos, habilidades, actitudes y relaciones que abarcan todos los ámbitos del quehacer empresarial. Se trata tanto de capacidades individuales (de empresas o instituciones), como de capacidades colectivas, es decir de nuevas fronteras de posibilidades que se abren gracias a la acción mancomunadas de estos actores.

La construcción de estas capacidades requiere de un esfuerzo permanente cuyo éxito no puede ser predefinido de forma precisa. Además, es un proceso que, por ser intensivo en innovación, está sujeto a altas incertidumbres y a altas tasas de fracasos.

Dadas las características mencionadas, este instrumento debería contemplar un modelo de gestión que plantee con mucha claridad los resultados concretos a alcanzar, pero que, al mismo tiempo, sepa flexibilizar sus objetivos y adaptar su plan de trabajo y procedimientos administrativos. Como se ha visto en una sección anterior, el PTI posee, en ciertas medidas, ambas características, permitiendo a las entidades responsables de su desarrollo adaptar el uso de los fondos a las necesidades y a sus evoluciones. Con relación a estos puntos, sin embargo, es útil destacar que en las últimas modificaciones experimentadas por el reglamento los cambios parecen haberse movido en el sentido opuesto, marcando una contracción en los márgenes de maniobra de estos programas. Como se observa en la tabla siguiente (cuadro 18) que por comodidad esquematiza la historia del Programa en tres etapas, las modificaciones reglamentarias aprobadas en los últimos años han introducido una reducción en los plazos de las iniciativas; una disminución de los subsidios; un incremento de la contribución local; y una mayor especificación del objetivo general de los PTI.

**Cuadro 16**  
**Transformación de las principales características del PTI, en las tres etapas de su evolución, según reglamento**

Variable	Primera etapa (2000-2010)	Segunda etapa (2011-2016)	Tercera etapa (2016-2021)
	Resolución A.163-2000	Resolución 452-2011	Resolución A.41-2016
Objetivo	<p>En un comienzo es definido en términos amplios (mejorar la realidad productiva de una localidad determinada) y sin definir objetivos específicos.</p> <p>Con la Resolución A115-2005 se modifica el objetivo general introduciéndose el concepto de coordinación de proyectos y de competitividad territorial: "apoyar la coordinación y articulación de proyectos vinculados al desarrollo empresarial, destinados a mejorar la competitividad de un territorio o zona geográfica determinada en torno a sus principales actividades económicas o a las de mayor proyección"</p>	Resolución que fija el cierre del instrumento PTI.	<p>El énfasis pasa del desarrollo empresarial al desarrollo de cadenas y sectores con potencialidad. Textualmente: "Apoyar la coordinación y articulación de acciones y proyectos destinados a mejorar la competitividad de un territorio, a través de un conjunto de acciones que fomenten el desarrollo productivo sustentable de cadenas de valor y/o sectores con potencial de escalamiento y de impacto estratégico en la economía regional y/o local".</p> <p>Un documento interno de CORFO señala además que "En la descripción de los objetivos específicos se releva el papel del PTI en la coordinación de las iniciativas/inversiones para acelerar su escalamiento"<sup>a</sup>.</p>
Órgano decisor	<p>Comité Asignación Zonal de los fondos de fomento (CAZ).</p> <p>Con la Resolución 97-2002 la decisión sobre los PTI es atribuida al CAF (órgano central de asignación de fondos de fomento)</p>		El órgano decisor sigue siendo el CAF, pero la responsabilidad de ejecución es transferida a las Direcciones Regionales que tienen la responsabilidad de administrar los fondos (Resolución A 88-2017).
Duración	5 años		4 años y, con la Resolución A88-2017 se recorta a 3 años
Presupuesto	5.000 UF (aproximadamente 150.000 millones de pesos actuales), sin cofinanciamiento. El equivalente del 10% del subsidio de CORFO se destina al Agente Operador Intermediario. Con la Resolución A 115-2005 este porcentaje sube al 13%		Se introduce un cofinanciamiento mínimo del 20% del presupuesto del programa (el 50% del cual en efectivo). En una reciente resolución el cofinanciamiento mínimo se fija en un 20% para el segundo año y en un 50% para el tercer año (RA 60-2021). El monto pagado al AOI sube al 15% del subsidio (Resolución A88-2017) y, en una resolución siguiente (RA 31-2019) este porcentaje sube al 18% para la etapa de VE (sin incluir 3 millones de pesos para activos imprescindibles).

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> CORFO (en publicación). Creación y Evolución del Instrumento de Fomento CORFO Programa Territorial Integrado – PTI. Documento Mesa Gestión del Conocimiento.

Los puntos más delicados y que sería oportuno evaluar hasta qué punto afectan la posibilidad de generar una experimentación flexible para la construcción de capacidades colectivas en la cadena productiva con un enfoque participativo, son la reducción del plazo a tres años y la introducción de un porcentaje mínimo de cofinanciamiento de parte de los actores locales. La restricción del horizonte temporal contrasta con la complejidad de los procesos de construcción de tejidos sociales que se desarrollan en tiempos relativamente largos. La introducción de un requisito de cofinanciación va claramente en la dirección de asegurar un compromiso de los beneficiarios potenciales, pero focaliza la atención hacia impactos materiales de corto plazo y hacia grupos de actores con mayores capacidades económicas, lo cual puede contrastar con la necesidad de trabajar inicialmente (los primeros años) en la construcción de capacidades de acción colectivas de conjuntos empresariales heterogéneos.

Otro elemento por considerar, que va claramente en la dirección opuesta al proceso de desconcentración de las políticas de fomento, es el cambio de instancias decisionales del CAZ al CAF (actuado en la resolución 2002) que eleva del nivel macrorregional al nacional la responsabilidad de

evaluar las distintas etapas del Programa. Si bien la existencia de una entidad suprarregional en la evaluación del PTI puede ser una garantía para evitar indebidas presiones locales y garantizar un fundamento técnicamente sólido de los planes de trabajo, no se entiende porque este rol no podría ser desempeñado por una entidad de supervisión macrorregional como el CAZ. Por otro lado, en un escenario de mayor descentralización que contemple una transferencia más amplia de competencias a los actores regionales, este mismo resultado puede ser alcanzado mediante organismos colegiados de decisión en el que intervengan actores del nivel regional y nacional.

#### 4. ¿Cuál es la contribución que los AOI realizan a los PTI?

El último tema por profundizar, considerando el PTI como un instrumento que impulsa un proceso de aprendizaje colectivo entre actores de territorios determinados, es la relación que se establece entre las instituciones que contribuyen a su desarrollo y, en particular, entre CORFO y los Agentes Operadores Intermediarios (AOI). La pregunta de fondo de la que se tiene que partir es cuál es el valor añadido que aportan los AOI al proceso de gestión de los PTI (y de los programas de fomento en general). Además de desarrollar una tarea administrativa importante de supervisión de las cuentas de los Programas, los AOI deberían contribuir a la coordinación de las acciones, para garantizar el fiel cumplimiento de los planes de trabajo acordados.

Una evaluación del rol desempeñado por lo AOI requiere que se examinen tres aspectos de esta relación: su gestión administrativa, su contribución sustantiva y las modalidades de contratación. La tarea administrativa está rigurosamente codificada y CORFO supervisa permanentemente el cumplimiento de esos estándares. En este contexto es posible también estimar el costo relativo de la descentralización de las tareas administrativas. Se desconoce si ha habido recientemente estudios al respecto, pero a principios de la década del 2000, 5 años después de la entrada en vigor del sistema de los Agente Operadores Intermediarios, se calculaba que los gastos administrativos asociados con la gestión de la cartera de instrumento de las CORFO habían disminuido a la tercera parte (Muñoz 2009). Por otra parte, en las entrevistas realizadas para este estudio, algunos funcionarios de la Corporación observaron que la administración de los recursos por parte de los AOI otorga flexibilidad a la gestión presupuestaria de los fondos de fomento.

En lo que respecta la contribución sustantiva realizada por los AOI, un análisis en profundidad de los resultados alcanzado por estos requeriría de estudio en profundidad de su labor de articulación que, de haberse realizado, no ha generado a la fecha ninguna documentación pública. Como vimos anteriormente, el trabajo que desempeñan estos operadores en el marco del PTI consiste en contratar, por un lado, a la EE para el diseño del modelo de gobernanza y el plan de trabajo y, por el otro, el profesional gestor que se hace cargo de la implementación del programa. De esta manera, el diseño y ejecución quedan separados. Esta organización del trabajo pretende minimizar los sesgos de diseño que podría tener una EE que tuviese también que ejecutar la iniciativa diseñada, dado que, en ese caso, tendría incentivos para sugerir no necesariamente las actividades que mejor se ajustan a las necesidades y potencialidades locales, sino las que mejor encajan con sus propias competencias. Dado que ambas funciones son realizadas por terceros, queda la duda de fondo de por qué CORFO no las contrata directamente. ¿Qué añade un AOI a este proceso que no podría realizar el equipo profesional de la DR de CORFO?

El tercer punto concierne la modalidad de contratación del operador. Puesto que se considere útil contratar a un intermediario, ¿cuál es la fórmula mejor para hacerlo?

En el caso específico del PTI, dos son las dificultades que haya que considerar en la definición de un contrato de desempeño de los AOI: i) dadas las características de dinamismo e incertidumbre que caracterizan el proceso de aprendizaje y acumulación de experiencia que constituye la esencia de un PTI, es difícil definir *ex-ante* los resultados que se espera alcanzar con el Programa y, por ende, establecer indicadores objetivos para la evaluación del desempeño de los operadores; y ii) el horizonte temporal del proceso de aprendizaje institucional.

Con relación al primer punto, se podría pensar que la postura correcta consista en que CORFO mantenga una cierta distancia hacia este sistema de relaciones, encargándose de delegar el desarrollo de las actividades del PTI al AOI y de evaluar de manera objetiva tanto la pertinencia de la propuesta inicial como los resultados de los indicadores que se van definiendo en el proceso. El inconveniente con esta postura es que oculta el rol de participante activo que la CORFO juega en el establecimiento de relaciones institucionales, que finalmente orientan las definiciones tanto operativas como estratégicas del PTI. En otras palabras, en la práctica la CORFO es endógena al sistema territorial y de fomento que busca intervenir. De hecho, tanto la DR como la GRT de CORFO contribuyen a la co-construcción del Programa, no solo en la implementación de sus líneas de trabajo, sino en la construcción de las condiciones institucionales, políticas y sociales que permiten su realización y, en particular, en la generación y consolidación de instancias de diálogo y colaboración con los líderes locales. Siendo así, CORFO no puede considerarse un espectador que evalúa con distancia, objetivamente, los avances de las distintas etapas.

Otra objeción que debe considerarse en esta postura es que, si bien existen variables objetivables que pueden ayudar en la toma de decisiones<sup>43</sup> y que contribuyen a que el Programa mantenga su rumbo, el PTI sigue siendo intrínsecamente una apuesta para la construcción de determinadas capacidades socioeconómicas de territorios específicos. Esto conlleva un alto grado de incertidumbre, dado que la viabilidad de la iniciativa no puede constatarse sino en la práctica, en la ejecución del programa, tanteando la orientación de los potenciales integrantes, generando espacios de diálogo e intentando concretamente la construcción de un compromiso colectivo.

En este contexto, una evaluación que intente ser imparcial y basada en fundamentos técnicos tiene que ser el fruto de una relación dialógica con los distintos actores locales, más que de procedimientos asépticos predeterminados y probablemente, más que de una relación contractual, debería hablarse de una alianza estratégica.

Lo anterior conecta con el segundo punto que alude a la curva de aprendizaje de las instituciones involucradas en estos procesos y a la acumulación gradual de la experiencia que finalmente da forma a las capacidades de las instituciones públicas y privadas que operan el área de intervención. Como se ha visto en las páginas anteriores, para la selección de los AOI la CORFO pone especial atención en que posean conocimientos acumulados en el área de interés, experiencias en la gestión de programas de fomento, arraigo local, etc. No obstante, todos los funcionarios entrevistados concuerdan en señalar que la práctica es clave para aprender la gestión de cada PTI específico.

Al respecto, lo que puede constatarse es que un modelo contractual basado en licitaciones periódicas de corto plazo no se ajusta bien a este fenómeno. En un proceso de construcción de capacidades, el hecho de no alcanzar un objetivo esperado no es de por sí una causal para cuestionar la continuidad de la colaboración con un AOI. La evaluación del contexto, la discusión acerca de las causas de las eventuales insuficiencias del diagnóstico inicial, el análisis de las conductas de los actores, etc. requieren de una reflexión colectiva entre los actores involucrados y el diálogo se vuelve una herramienta indispensable para complementar los esfuerzos desarrollados en fase de diseño para la definición de los resultados y los indicadores de éxito esperado.

Evidentemente este camino resulta complejo, largo, incierto y costoso. Por eso, su finalidad última, es decir la construcción de una institucionalidad de fomento externa a la CORFO debe ser clara y atentamente ponderada: qué valor añade dicha institucionalidad, es posible que en algún momento logre sostenerse de manera autónoma (después de 25 años de funcionamiento de los AOI aún no hay señales claras en este sentido), qué capacidad tendría de adaptarse endógenamente a los cambios del

---

<sup>43</sup> Tales como: las capacidades productivas, el tamaño de los mercados, los desafíos tecnológicos que están tensionando las mismas cadenas productivas a nivel internacional, etc.

entorno, etc. y aún más, ¿no sería más conveniente reducir la complejidad de gestión de los instrumentos y potenciar la capacidad de las entidades regionales (DR de CORFO y GORE en primer lugar) para que gestionen de manera directa el contacto con los empresarios de sus territorios?

Posiblemente, una revisión en profundidad de la contribución efectiva que cada Agente Operador realiza a las acciones de apoyo impulsadas por la CORFO proporcionaría un fundamento más sólido a esta reflexión y proporcionaría elementos útiles para una definición sobre el tema.

## D. Descentralización de la actividad de fomento productivo y gestión del conocimiento

Para impulsar iniciativas de fomento del sector productivo intensivas en relaciones y acciones colectivas, los esfuerzos de sistematización de la actividad realizada, la identificación y difusión de buenas prácticas, el análisis de los factores críticos que surgen de la experiencia, etc. representan herramientas de mucha utilidad para el desarrollo de las capacidades que precisan las instituciones involucradas en la implementación de estas acciones de fomento. Estas labores de análisis y formación no ha sido objeto de atención permanente y sistemática en CORFO hasta hace poco, cuando la Gerencia de Redes y Territorios instituyó la Mesa de Gestión del Conocimiento a fines de 2020.

La actividad de esta Mesa resulta particularmente relevante en el momento actual en que el proceso de descentralización está transformando la estructura del sistema de fomento productivo. Este proceso plantea interrogantes clave acerca de las capacidades que tienen que poseer los actores involucrados y sobre los procesos de aprendizaje que deben generarse para desarrollarlas. En breve: ¿qué capacidades y habilidades se requieren en los distintos pasos del proceso de gestión de los diferentes instrumentos de fomento? ¿quién tiene que poseerlas? ¿cómo pueden desarrollarse las capacidades que aún no se poseen?

En el contexto de este documento, por capacidades se entiende el conjunto de herramientas cognitivas, experiencias y relaciones o redes que permiten a una entidad (un individuo o un colectivo) tomar una decisión relevante para la gestión de los instrumentos de apoyo que tiene que administrar. Es importante enfatizar que "tomar una decisión" es una función distinta que la de aplicar procedimientos predefinidos: si la disyuntiva que se enfrenta puede ser resuelta mediante un procedimiento predefinido (un algoritmo o un reglamento), no hay decisión real, sino una gestión de la información disponible. Al contrario, si una decisión debe ser tomada es porque hay un cierto grado de incertidumbre y, por lo tanto, un margen de discrecionalidad en el juicio que tiene que emitir la entidad que se encarga de la gestión del proceso considerado. Es la presencia de este margen de discrecionalidad que hace que la competencia de la entidad responsable sea tan valiosa, porque cuanto más profunda, amplia y articulada es su competencia, más probable es que la decisión tomada haya sido la mejor posible, minimizando el riesgo de error y, al mismo tiempo, fundamentando las opciones tomadas para evitar que la discrecionalidad se transforme en arbitrariedad. Es claro también que cuanto más amplia es la incertidumbre, tanto más grande será el margen de discrecionalidad y, consecuentemente, tanto más crítico será disponer de capacidades adecuadas.

Dicho de otra manera, una decisión surge de dos maneras distintas: **planificada**, cuando el reglamento del instrumento en cuestión contempla una disyuntiva en el proceso de desarrollo de dicho instrumento (generalmente la interrogante es: se puede seguir al paso siguiente o se tiene que retroceder o detener su avance); **imprevista**, cuando los responsables del instrumento tienen que modificar los planes previamente acordados, debido a que se producen cambios en las condiciones del contexto económico, tecnológico, ecológico, sociopolítico o institucional en el que se opera o en el entramado de relaciones que interconecta los actores que constituyen el grupo objetivo de la iniciativa. En el segundo caso (de

decisiones imprevistas) el margen de incertidumbre es mayor, lo cual determina una fuerte presión sobre los actores involucrados para que fundamenten su decisión de la manera más clara posible.

La discusión que sigue intenta abrir esta reflexión a partir de un análisis de detalles del proceso de gestión del PTI, como se ilustró en la sección 2 del presente capítulo. Dado que las evidencias se centraron predominantemente en las decisiones programadas, a continuación, se sintetizarán algunas reflexiones concernientes el tema de la gestión de los conocimientos en este ámbito.

### 1. Decisiones críticas y capacidades requeridas en el proceso PTI

De manera muy esquemática, es posible identificar algunas de las decisiones críticas para cada una de las etapas del PTI. En cada caso, se intenta una aproximación para identificar cuáles son las capacidades necesarias y cómo deberían o podrían modificarse en función del proceso de descentralización que prevé una participación más activa de los Gobiernos Regionales. Las herramientas utilizadas para identificar los puntos críticos del proceso de gestión del PTI son, por un lado, el reglamento del instrumento y, por otro, las tablas de ponderación de los factores que se toman en consideración en las evaluaciones previstas en las distintas etapas.

En el cuadro siguiente se sintetizan los elementos principales.

**Cuadro 17**  
**Decisiones críticas y capacidades requeridas en el proceso de implementación de los PTI**

Etapa	Decisión crítica principal
Evaluación de pertinencia	Evaluar la pertinencia de un PTI significa, básicamente <sup>a</sup> , juzgar si existen condiciones mínimas para que un Programa con las características del PTI pueda generar impactos significativos en el territorio o región considerada. Entre las preguntas más relevantes que deben ser consideradas en esta etapa están las siguientes: En la región/territorio considerado, ¿existe una cadena productiva cuyo desempeño económico pueda ser estimulado mediante el desarrollo de estrategias colectivas? ¿Hay otras instituciones de fomento que hayan invertido (o estén dispuestas a invertir) en la cadena identificada?
Validación Estratégica	Considerando los criterios de selección de los Agente Operador Intermediario (AOI) y de las Entidad Experta (EE) ¿qué capacidades debe poseer la entidad encargada de la selección? ¿Sobre qué base hay que evaluar las propuestas formuladas por AOI/EE con respecto al plan de acción y al modelo de gobernanza?
Ejecución	Selección del gestor del PTI Revisión de los avances logrados y del cumplimiento de las metas anuales Además de asegurar el desarrollo oportuno de las distintas acciones previstas en el plan de trabajo, la entidad responsable de la ejecución del Programa tiene que: Garantizar que no se pierda de vista la coherencia estratégica de la iniciativa; Que la instancia que se ha constituido para coordinar el Programa funcione oportunamente e impulse proyectos de inversión.

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> La focalización es también parte integrante de este proceso. No obstante, por haber sido tratado el tema en las páginas previas, no se incluye en esta sección.

A continuación, se analizan estos puntos críticos en vista de los procesos de descentralización del sistema de fomento productivo que están en curso.

## 2. Evaluación de pertinencia

En la actualidad, la decisión de activar el proceso de formulación de un PTI (es decir, una acción asociativa que promueva el desarrollo de una cadena productiva determinada) está en las manos de la Dirección Regional de CORFO que, como se comentó previamente, comprueba que esta propuesta resulte coherente con la política regional de desarrollo productivo.

Un paso clave consiste en explorar preliminarmente las características de la cadena productiva identificada y del contexto tecnológico y competitivo en el cual ésta opera. Este análisis requiere de cuatro capacidades principales: (1) una basada en el conocimiento de las especificidades económicas y tecnológicas de la cadena considerada; (2) la segunda, concerniente las características idiosincráticas de los actores locales, especialmente empresarios o productores que conforman dicha cadena productiva; (3) la tercera, basada en el conocimiento de la red local de fomento productivo y de las acciones de apoyo e inversión que se han realizado en la cadena productiva o en el sector en cuestión. (4) Una cuarta capacidad, que no se encuentra explícitamente prevista por el reglamento y que sin embargo tendrá una relevancia creciente en la formulación de estrategias de desarrollo sustentables e inclusivas es la que se basa en el conocimiento de las características ecológicas y ecosistémicas del territorio considerado y cómo impulsar procesos productivos que promuevan la integración y no pongan en riesgo la biodiversidad animal y vegetal y los servicios ecosistémicos que ella provee a los territorios.

La primera capacidad requiere de un conocimiento de las dinámicas económicas y tecnológicas nacionales e internacionales: saber qué nuevas tecnologías está modificando los procesos productivos o qué nueva tendencia está transformando los modelos de consumos o cuál es el grado de apertura o cierre de determinados mercados, determina en gran medida las oportunidades o amenazas a la cuales estará expuesta la cadena productiva considerada, en el próximo futuro.

La segunda alude a la capacidad de entender la idiosincrasia de los actores que conforman la cadena productiva local: saber el grado de profesionalización de las empresas, su madurez tecnológica, sus orígenes, las tendencias recientes, su grado de organización y cohesión, su cercanía con la institucionalidad pública y/o con las universidades, etc. son todos factores determinantes para poder formular propuestas (que en esta etapa son preliminares) sobre los posibles planes de desarrollo.

La tercera (el conocimiento del sistema de fomento productivo que actúa a nivel local) es relevante porque permite entender las experiencias previas de intervención en la cadena productiva escogida, precisar las brechas a abordar, así como identificar los instrumentos disponibles y evitar la duplicidad. Por ejemplo, para el diseño del PTI Caprino, CORFO contó con el apoyo de los especialistas de INDAP con quienes tuvo frecuentes interacciones para afinar y focalizar la propuesta de intervención.

Por último, es también relevante (y frecuentemente descuidado) la consideración del medio ecológico y la preservación de los ecosistemas de los cuales la cadena productiva se sirve directa o indirectamente, particularmente en un contexto como el chileno marcado por problemáticas y conflictos medioambientales que abarcan una parte importante del territorio nacional, como la degradación de los suelos, la desertificación, la escasez hídrica y la contaminación del agua y la atmósfera (Alaniz & Carvajal 2019). La gravedad de estas situaciones afecta directamente la calidad de vida de partes importantes de la población, situaciones que con seguridad se amplificarán en el futuro con el recrudecimiento de la crisis climática y sus efectos asociados.

En cierta medida, los conocimientos relacionados con estas cuatro capacidades, por ser sectorial-intensivos, se encuentran en instituciones sectoriales. En el caso de los PTI que se analizaron para el desarrollo de este documento, por ejemplo, una parte significativa de estos elementos ha sido aportada por entidades como INDAP, con largos años de experiencias en el sector agrícola ganadero o por centros tecnológicos especializados.



Por su parte, cuando se les preguntó a los funcionarios de CORFO que colaboraron con el presente trabajo acerca de su contribución específica a la puesta en marcha de los PTI, en su mayoría indicaron que se sentían portadores de capacidades no estrictamente sectoriales, sino de competencias relacionadas transversalmente con los negocios y el área comercial<sup>44</sup>. Inclusive aquellos que trabajaban con sectores compuestos en su mayoría por empresas muy pequeñas (como el caprino de Coquimbo), indicaron que su principal contribución concierne la puesta en marcha de una dinámica económica (individual y colectiva) que genera rentabilidad para los participantes y sostenibilidad económica de largo plazo. Esto implica una atención especial por las problemáticas de acceso al mercado, análisis de la competencia, factores de costo a lo largo de la cadena, gestión financiera, entre otros. De acuerdo con esta visión, las medidas de apoyo que no enfatizan este aspecto se vuelven asistencialistas y duran el tiempo que se otorga el subsidio.

Las dos interrogantes que surgen en relación con esta distribución de las capacidades sectoriales y transversales son: en primer lugar, si es adecuada para garantizar la puesta en marcha de los PTI y, en segundo lugar, cómo debería cambiar para ajustarse al proceso de descentralización.

El primer aspecto por considerar es que las capacidades sectoriales (de las entidades especializadas) y las relativas al negocio (provistas por CORFO) son complementarias. Entre las condiciones esenciales que el reglamento establece para que se verifique la pertinencia del Programa, es que tienen que haber otras instituciones (además de CORFO) que estén invirtiendo en la misma cadena productiva. Sin embargo, en consideración de lo anterior parecería más preciso apuntar a la generación de condiciones de colaboración interinstitucional que garanticen una adecuada complementariedad de los conocimientos necesarios para la formulación e implementación de una estrategia de fomento productivo territorial que, por su naturaleza requiere de un enfoque multidisciplinario. Para el caso caprino, por ejemplo, además de las capacidades sobre mercados y negocios que aporta CORFO, ha sido necesario conocer temáticas tan diversas como la crianza, engorda, sanitización, salud y bienestar, etc. de las cabras; la problemática relativa al riego y cultivo del forraje; la calidad y estado del suelo utilizado; las novedades tecnológicas relacionadas con la transformación de los productos; las normativas vigentes en los distintos países, etc.; la dinámica sociológica de las comunidades interesadas, etc. La colaboración que en el caso del PTI Caprino se generó entre INDAP, CORFO y el Centro Experimental de la Universidad de Chile debería ser la norma, pero no siempre los resultados son alentadores y en más de un caso se han registrado conductas divergentes o escasa disposición a la colaboración.

Entre los factores que inciden en estos procesos, uno por lo menos, es de orden estructural (es decir, se origina en el modo de operar de la institucionalidad del sistema de fomento en su conjunto): cada una de las instituciones de fomento que operan en una región determinada deciden su propio plan de trabajo y metas de manera autónoma y, a veces, sobre la base de contactos estrechos con el respectivo nivel central, más que con las demás instituciones regionales. Además, cada institución maneja un abanico de instrumentos que tienen reglas propias y escasos márgenes de adaptabilidad a las necesidades locales. Es interesante destacar que, según la opinión de los responsables de los PTI entrevistados, a menudo estos escollos han sido superados gracias a las buenas relaciones personales que existen entre profesionales de las distintas instituciones regionales. No obstante, parece evidente que, para garantizar el éxito de una iniciativa como el PTI, la institución líder (que en los PTI —hasta ahora— ha sido la CORFO) debe ser capaz de convocar a todos los actores que poseen capacidades relevantes y crear espacios de colaboración fructíferos.

---

<sup>44</sup> Cabe destacar que los que se entrevistaron eran en su mayoría ingenieros comerciales, pero no se pudo realizar un análisis extensivo sobre toda la institución para establecer si este es efectivamente el perfil profesional predominante.

En un escenario de mayor descentralización debería determinarse un cambio profundo, en este ámbito. En primer lugar, porque el liderazgo debería ser ejercido directamente por el Gobierno Regional y, en segundo lugar, porque éste, por las prerrogativas que la ley le reconoce, tiene la autoridad para fijar las metas regionales, alrededor de las cuales debería convocar todas las instituciones de apoyo al desarrollo productivo, solicitando que alineen su acción a estos objetivos y que contribuyan (cada una con sus conocimientos y recursos) al logro de las metas priorizadas.

Un segundo aspecto por indagar concierne las capacidades específicas que CORFO aporta al proceso. ¿Hasta qué punto la mirada de CORFO centrada en las dinámicas de los negocios responde a las necesidades que plantea la formulación de un PTI?

Al respecto es interesante destacar un tema que no se ha podido profundizar lo suficiente en este estudio y que concierne el rol que CORFO central (en específico la GRT) desempeña o podría desempeñar para actualizar estas capacidades. Como ya mencionado previamente, parecería importante que, en general, las entidades centrales contribuyeran a la innovación y sofisticación de las capacidades de las y los actores regionales mediante la observación de buenas prácticas nacionales e internacionales, el desarrollo de nuevos enfoques de trabajo y la provisión de nuevas herramientas de apoyo. Considerada la fuerte orientación hacia los negocios destacada por los funcionarios entrevistados en el marco de esta investigación, una contribución específica podría consistir en la generación de nuevas capacidades en el área ambiental. Al respecto, sería interesante entender qué herramienta posee la CORFO para, por ejemplo, monitorear experiencias de aplicación de tecnologías de bajo impacto ambiental que se aplican en sectores/cadenas similares en otras partes del mundo; realizar investigaciones específicas sobre capacidad de carga y el impacto que las restricciones ambientales pueden tener en los mercados de interés; o desarrollar investigaciones acerca del impacto que la cadena productiva escogida genera en el ecosistema local al que pertenece; capacitar a los funcionarios regionales sobre nuevas modalidades de trabajo orientados a un menor impacto ecológico, etc.

Al respecto, cabe destacar que el enfoque sistémico y territorial que ha adoptado la GRT desde sus bases teóricas tiende a favorecer una mirada caracterizada por aportes de distintas disciplinas con sus respectivos aparatos conceptuales y herramientas de producción de información. En conversación con funcionarios de la GRT, por ejemplo, se reconoce que la incorporación de geógrafos a la Gerencia ha aportado a la incorporación de la dimensión espacial y al uso de cartografía como herramienta para mejorar la toma de decisiones, dimensión que se encontraba ausente previo a la integración de este tipo de personal. Un paso similar podría considerarse para potenciar las capacidades de la GRT en materia de gestión sustentable de procesos productivos. Si a esto se sumara una indicación específica en el reglamento de los instrumentos de fomento (por ejemplo, en las especificaciones de los PTI) que estableciese la necesidad de complementar la atención a los negocios con la sensibilidad al cuidado de los ecosistemas y su biodiversidad, se determinaría una sinergia interesante que podría innovar la acción de fomento, adecuando los estímulos y apoyo público al desafío de una transformación sustentable. En este contexto, sería relevante que la CORFO en general y la GRT de manera particular, reforzaran sus competencias en estos ámbitos para ofrecer un adecuado soporte a las direcciones regionales y a los GORE en la incorporación de las variables ambientales en los proyectos de desarrollo productivo territoriales.

### **3. Validación estratégica**

En la etapa de validación estratégica, las decisiones críticas corresponden a la selección de las entidades que se harán cargo de la coordinación de la iniciativa (Agente Operador Intermedio) y de su formulación (Entidad Experta), además de la definición de los criterios empleados para evaluar la propuesta de plan de trabajo y de gobernanza.

Respecto a lo primero, en el esquema actual la capacidad que se requiera a la comisión evaluadora (en el caso de la selección del AOI) y a la dupla AOI/GRT (encargada de la selección de la EE) es la de

saber analizar adecuadamente la información que los candidatos proveen acerca de su experiencia. En ambos casos, la evaluación se enriquece si la comisión evaluadora y AOI/GRT cuentan, por un lado, con un conocimiento directo de la experiencia de los postulantes en materia de fomento productivo; por otro, si dicha comisión y AOI/GRT cuentan con experiencias similares en otros territorios que puedan sugerir distintos caminos posibles para el desarrollo del Programa que se quiere impulsar. Este último aspecto es clave también para formular un juicio sobre el plan de trabajo y la propuesta de gobernanza que formule la Entidad Experta. Este acervo de conocimientos y experiencias tiende a ser naturalmente más profundo y diversificado cuanto más general y larga es la experiencia de la entidad considerada. Desde este punto de vista, las entidades nacionales (en específico la GRT) pueden realizar un aporte particularmente enriquecedor, tanto más efectivo, cuanto mayores son sus esfuerzos sistemáticos para identificar y analizar buenas prácticas en programas similares. Por esta razón, sería lógico pensar que, inclusive en un contexto de amplia descentralización, donde el GORE participe en primer plano en estos procesos de selección, la GRT siga desempeñando una función de asesoría directa.

De manera similar, no se ven obstáculos teóricos para que la validación del plan de trabajo y de la gobernanza sean realizadas directamente por la DIFOI (especialmente si hay recursos regionales comprometidos), siendo esta la entidad más calificada para formular una opinión acerca de la sintonía entre PTI y política regional de desarrollo. Nuevamente el rol asesor de un órgano nacional contribuiría a mejorar la decisión final sin interferir con la autonomía decisional de los actores regionales.

#### **4. Ejecución**

En la etapa de ejecución, las principales tareas que actualmente desempeñan las DR, el AOI y la GRT se relacionan con el seguimiento de los distintos proyectos previstos por el plan de trabajo del PTI y con mantener la coherencia estratégica del Programa a pesar de los eventuales ajustes que éste haya experimentado.

En este contexto, un esfuerzo de sistematización de casuística, análisis de experiencias (tanto de éxitos como de fracasos) y divulgaciones de los respectivos aprendizajes que lleve a cabo la GRT representaría una contribución concreta a fortalecer la capacidad tanto de la DR como eventualmente de la DIFOI.

De todas maneras, la participación de los GORE/DIFOI, más que concentrarse en la evolución día a día del PTI debería probablemente orientarse hacia la evaluación anual, como actualmente ocurre para los PTI administrados por los CDPR. Es en esos momentos que hay que garantizar que el desarrollo de las actividades y los eventuales ajuste del plan de trabajo no hagan perder de vista la estrategia en su conjunto y su aporte al desarrollo de la misión priorizada por el GORE.



## IV. Reflexiones finales

El propósito principal de este artículo es proporcionar elementos de reflexión que puedan enriquecer y orientar el debate actualmente en curso sobre el proceso de transformación de la institucionalidad de apoyo al desarrollo productivo. En particular, la transferencia de competencias desde el nivel nacional a los niveles subnacionales requiere de un análisis en profundidad de las responsabilidades, funciones y capacidades que actualmente detienen las entidades nacionales y que deben trasladarse de un nivel a otro. Para alcanzar este objetivo, en el documento se estudian la experiencia de CORFO, su enfoque, su organización y sus instrumentos.

En el primer capítulo, se analiza la evolución del enfoque de la Corporación y se propone una lectura de cómo se ha desarrollado un paradigma alternativo que, superando la estrechez del concepto de falla de mercado, plantea una mirada holística, sistémica y participativa. Sobre esta base, la CORFO ha desarrollado instrumentos más flexibles y adaptables a la realidad territorial y que, por eso mismo, insumen mayores capacidades de gestión de la gerencia que lo administra, la Gerencia de Redes y Territorios.

Para afinar este análisis, se ha elaborado una pauta analítica que permite comparar la complejidad de los distintos instrumentos administrados por la GRT, lo que permite clasificar los instrumentos 'sistémicos' como los más complejos de ser administrados.

En el segundo capítulo se analiza la problemática de la coordinación multinivel en el nuevo marco normativo establecido por la Ley Orgánica Constitucional Regional del 2018 que define nuevas responsabilidades para los gobiernos regionales en materia de políticas y programas de desarrollo productivo.

Con la elección popular de los Gobernadores Regionales (abril 2021), el proceso de transferencias de competencias se ha acelerado y es dado esperar que la demanda de mayor protagonismo de los nuevos gobiernos regionales produzca una transformación profunda en las relaciones, funciones y atribuciones que históricamente han caracterizado los distintos actores institucionales involucrados en el desarrollo productivo en los tres niveles del Estado: nacional, regional y local.

El enfoque propuesto para analizar este proceso es el de la coordinación multinivel que concentra la atención en los mecanismos de coordinación entre los actores pertenecientes a los distintos niveles de la administración pública.

Con esta perspectiva, se han analizado las experiencias de los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) y de las instancias de coordinación desarrolladas por el Programa Transforma. Más allá de los detalles operativos, esta revisión permite enfatizar dos ideas fuerza que ayudan a repensar y orientar la transformación en curso: en primer lugar, la historia de los CDPR demuestra que es posible crear mecanismos de coordinación multinivel que permiten conciliar el liderazgo de los GORE y la efectiva capacidad de decisión de los actores regionales sobre los fondos y programas de desarrollo productivo, con la preservación de una dinámica operativa entre instancias regionales y nacionales que propicia un intenso proceso de aprendizaje institucional basado en el intercambio de experiencias, críticas y correcciones, complementación de competencias, etc.

En segundo lugar, y lo demuestra la experiencia de Transforma, los procesos de transformación institucional pueden enriquecerse mucho si se dejan espacios abiertos a la experimentación de nuevas modalidades de operación. Por definición, la reconfiguración de un sistema tan complejo de relaciones, como el que caracteriza las políticas de apoyo al desarrollo productivo, no puede basarse rígida y exclusivamente en un proyecto inicial y abstracto, por mucho que éste sea discutido con los actores y fundamentado por análisis e investigaciones. Una parte importante del proceso de transformación de una institución consiste en la reconstrucción o consolidación de relaciones de confianza, lo cual se logra exclusivamente mediante el desarrollo de una práctica recurrente de acción colectiva, análisis de los resultados y ajustes en la modalidad de acción<sup>45</sup>.

En el tercer capítulo se profundiza esta reflexión a partir de un análisis en detalle del Programa Territorial Integrado. Se trata de un instrumento de cierta complejidad, selectivo y orientado por la oferta, cuyo propósito es potenciar las capacidades productivas de determinadas cadenas de valor que pueden tener impactos significativos en la economía de un territorio o región. La esencia de este proceso es la construcción de capacidades empresariales e institucionales, mediante un esfuerzo colectivo de aprendizaje. Estas características marcan profundamente el sistema de gobernanza del PTI y las metodologías de intervención de las instituciones que se encargan de impulsar, diseñar, implementar y evaluar este instrumento.

Partiendo de una atenta revisión de la documentación disponibles (reglamentos, memorias, resoluciones, etc.) y de la información recopilada mediante entrevistas a los funcionarios encargados de estos programas, se ha realizado una lectura del PTI, de las competencias que se requieren para su gestión y de cómo éstas pueden o tienen que variar en el contexto actual de descentralización de las políticas de fomento.

Un **primer eje de la reflexión** se ha estructurado alrededor de algunas preguntas que se interrogan sobre la contribución que el PTI realiza al desarrollo del proyecto de transformación que CORFO se propone.

En primer lugar, se quiso partir del por qué y en cuáles casos puede ser útil elaborar un PTI. La pregunta parece necesaria todas las veces que se tiene que evaluar la oportunidad de una nueva iniciativa. Un aspecto relevante concierne el impacto que puede tener el enfoque territorial en la mirada de las instituciones involucradas (CORFO en primer lugar) que, teniendo que adoptar una visión integral, están de alguna manera obligadas a desarrollar una praxis de fomento basada en la complementariedad

---

<sup>45</sup> Se agradece especialmente a María Angélica Vega, subgerente de regiones de CORFO, por la claridad (y paciencia) con la cual nos expuso estos conceptos en numerosas reuniones de trabajo.

de las competencias y en la colaboración con las demás instituciones que operan en un mismo ámbito productivo territorial.

Un segundo interrogante estratégico se plantea a propósito de cómo valorar los resultados que un instrumento como el PTI produce en el territorio y que se relacionan en gran medida con beneficios no apropiables y con capital social. Hay sobre esto una tarea pendiente que las instituciones que desarrollan instrumentos similares al PTI deberían desarrollar junto con DIPRES para acordar criterios y modalidades de evaluación de impacto que sean acorde con estos propósitos.

El análisis produjo otros resultados a partir de una tercera pregunta acerca de si el reglamento del instrumento resulta adecuado a las peculiaridades del PTI. Una lectura de la historia del PTI y de la evolución de las normas que lo rigen permite prender ciertas luces de alerta sobre el proceso de burocratización del instrumento, cuya flexibilidad y grado de descentralización parece haberse reducido en el transcurso del tiempo.

Por otro lado, se ha constatado una cierta discrepancia entre la práctica de gestión y el reglamento en cuanto a la valoración de criterios que ponderan el impacto ecológico de las transformaciones que el PTI pretende desarrollar y la contribución que estos programas pueden hacer al logro de los objetivos globales de sustentabilidad ambiental, protección de la biodiversidad y de los ecosistemas, así como de la mitigación y adaptación al cambio climático, a los que Chile se encuentra vinculado por medio de acuerdos internacionales como el Convenio sobre la diversidad biológica y el Acuerdo de París. Si bien en la práctica los funcionarios que operan el instrumento expresan sensibilidad sobre estos temas, el reglamento no recoge explícitamente estos puntos. Una modificación en este sentido podría acelerar la transformación de la cultura institucional de la CORFO que, especialmente mediante la GRT, podría ir desarrollando y transfiriendo a las direcciones regionales las buenas prácticas, experiencias de políticas y propuestas de acción que se desarrollan en este ámbito a nivel internacional.

Por último, los interrogantes se centraron en cómo y por qué intervienen agentes intermediarios en el proceso de gestión del instrumento. Por qué CORFO delega a los AOI las funciones más sustantivas de selección de las EE y del gestor, qué añaden estos operadores al valor de los PTI y de qué manera se puede establecer una relación contractual con entidades externas encargadas de estas tareas. Faltando una revisión exhaustiva de la experiencia de los AOI, el texto intenta ordenar la reflexión y precisar los interrogantes que debería ser contestados para justificar el funcionamiento de esta estructura.

El **segundo eje de la reflexión** desarrollado en este capítulo se centra en la identificación de las capacidades críticas que se requieren para la gestión del PTI y de los ajustes que deben realizarse para crear las condiciones de descentralización de las competencias en materia de desarrollo productivo, prevista por la Ley 21.074.

Sobre la base de la información recopilada en la primera parte del capítulo acerca del procedimiento operativo que guía el desarrollo de un PTI, se han identificado las decisiones críticas que se producen en las tres etapas principales de dicho procedimiento.

Para cada una se ha intentado un análisis de los actores que al día de hoy son responsables de la generación de los conocimientos que están a la base de las decisiones mencionadas, se han identificado algunos límites y las principales fortalezas de la organización actual y se han mencionados los núcleos en los cuales es posible imaginar una participación activa y más directas de los gobiernos regionales en el corto plazo.





## Bibliografía

- Alaniz, A. J., & Carvajal, M. A. (Eds.). (2019), *Chile: Environmental History, Perspectives and Challenges*. Nova Science Publishers.
- Álvarez, C., & Sutin, T. (2017). Políticas industriales y tecnológicas en Chile: el desafío de la transformación productiva. *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Santiago: CEPAL, 2017. LC/TS. 2017/91. p. 175-230.*
- Arrow, K. J. (1971). The economic implications of learning by doing. In *Readings in the Theory of Growth* (pp. 131-149). Palgrave Macmillan, London.
- Bagnasco, Arnaldo (1977), *Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Barca, Fabrizio (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Unión Europea, Bruselas.
- Becattini, Giacomo (2002), "Del distrito industrial marshalliano a la «teoría del distrito» contemporánea. Una breve reconstrucción crítica", *Investigaciones regionales*, Nº 001, Asociación Española de Ciencia Regional, Alcalá de Henares.
- \_\_\_\_\_(1990), "The Marshallian industrial district as a socioeconomic notion", en Pyke, Frank y otros ed.
- \_\_\_\_\_(1990), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- \_\_\_\_\_(1979), "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", en *Rivista di economia e politica industriale*, Nº1, il Mulino, Bologna; publicado también en Becattini (2000) *Il distretto industriale*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Bitrán, E. (2015), "Planes pilotos en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos" Presentación en el Segundo Seminario Nacional "Traspaso de Competencias, Servicios y Programas a los Gobiernos Regionales", Fundación Chile Descentralizado. Ex Congreso Nacional, Santiago de Chile, 18 de junio de 2015.
- Boisier, S. (1992), *Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros*.
- Boisier, Sergio (2000), Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE (Santiago)*, 26(77), 81-107. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700004>.
- Brusco, Sebastiano (1990), "The idea of the industrial districts: its genesis", en Pyke, Frank y otros ed. (1990) *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva.

- \_\_\_\_\_(1984), "Quale politica industriale per i distretti industriali", en *Politica ed economia*, año XV, N°6, CESPE, Roma.
- Cáceres, R. (2021), Partiality in the ontology of mesology. *Revue Mésologiques, études des milieux*. <http://ecoumene.blogspot.com/2021/07/partiality-in-ontology-of-mesology.html>.
- Cáceres, Rodrigo, Marco Dini y Jorge Katz (2018), Agencias regulatorias del Estado: aprendizaje y desarrollo de capacidades tecnológicas internas. Los casos del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura y el Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile, *Desarrollo Productivo* n. 220. CEPAL, Santiago de Chile.
- Calderón, C. (2010), La dimensión del desarrollo territorial en las políticas chilenas de fomento productivo durante los gobiernos de la concertación (1990-2009).
- Camagni, Roberto (1989), "Cambiamento tecnologico, "milieu" locale e reti di imprese: verso una teoria dinamica dello spazio economico", *Economia e Politica Industriale*, N° 64, Milán.
- Castillo, J., Correa Mautz, F., Dini, M., & Katz, J. (2018), Políticas de fomento productivo para el desarrollo de sectores intensivos en recursos naturales: la experiencia del Programa Nacional de Minería Alta Ley.
- Ceglie, Giovanna y Marco Dini (1999), "Sme cluster and network development in developing countries: The experience of UNIDO", Working Paper N° 2, UNIDO, Viena.
- CEPAL (2005), Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cheyre, H. (2021), "¿ESTADO-FACILITADOR? O ¿ESTADO-EMPRENDEDOR?" Serie Debates Públicos. CIES.
- Coleman, James (1998), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, N° 98 enero, Universidad de Chicago Press, Chicago.
- Commission of European Communities (2008), "The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: Main statistical results and lessons learned", Commission Staff Working Document 2637, Commission of the European Communities, Brussels.
- CORFO (2021), Resultados Encuesta de Percepción de las DR y CDPR respecto a CORFO Central 2020.
- \_\_\_\_\_(2018), Política de transformación productiva. Programas Estratégicos Transforma.
- \_\_\_\_\_(2007), Manual de procesos programas territoriales integrados, mimeo CORFO, Santiago de Chile.
- Correa, F., Dini, M., & Letelier, L. (2021), Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel, CEPAL, Santiago de Chile.
- Correa, F., & Díaz, V. (2022), Convenios de colaboración como mecanismo de coordinación multinivel para el desarrollo productivo en Chile. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/xx)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Descola, P. (2013), *Beyond nature and culture*. University of Chicago Press.
- Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1997), Impacto del instrumento PROFO en la pequeña y mediana empresa, mimeo CORFO, Santiago de Chile.
- Departamento de Economía de la Universidad de Chile (2003), Informe final de evaluación: programa proyectos asociativos de fomento, CORFO, Santiago de Chile.
- Dini, Marco (2004), "Programas de fomento de la articulación productiva: experiencias en América Latina los años noventa", en Dini, Marco y Giovanni Stumpo (2004).
- \_\_\_\_\_(2009), Capital social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento de CORFO. *El desarrollo institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990*, 79-116, Catalonia Editorial, Santiago, Chile.
- Dini, Marco y Giovanni Stumpo (2004), Pequeñas empresas y eficiencia colectiva, CEPAL/ Siglo XXI, Ciudad de México.
- Dini, Marco y Roxana Pérez (2007), "Articulación productiva y competitividad en la pequeña empresa de América Latina: Reflexión teórico práctica", en Buzzetti Gino, Mario Maino y Anita Soto, coordinadores (2007), Instituto de Desarrollo Agropecuario, Santiago de Chile.
- Di Tommaso, Marco y Roberta Rabellotti (1999), *Efficienza collettiva e sistemi di imprese*, il Mulino, Bolonia.
- Ellis, R. M. (2021), Absolutisation: A Multi-disciplinary Account of the Sources of Dogma, Repression and Conflict.
- Escobar, A. (2012), Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de antropología social*, 21, 23-62.

- Escobar, A. (2016), Sentipensar con la tierra: las luchas territoriales y la dimensión ontológica de las epistemologías del sur. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 11(1), 11-32.
- Fundación Chile Descentralizado (2016), Informe final: la experiencia de los comités de desarrollo productivo regional como apoyo a la legislación de transferencia de competencias en fomento productivo.
- Halliday, M. (2001), New ways of meaning: the challenge to applied linguistics. En A. Fill and P. Mühlhäusler (eds). *The ecolinguistics reader: language, ecology, and environment*. London: Continuum, pp. 175-202.
- Humphrey, John y Hubert Schmitz (1995), "Principles for Promoting Clusters & Networks of SMEs, UNIDO", Discussion Paper N° 1, ONUDI, Viena.
- Humphrey, John y Hubert Schmitz (1998), "Trust and inter-Firm Relations in Developing and Transition Economies", *The Journal of Development Studies*, Vol. N° 34, Londres.
- Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2006), Governing social-ecological systems. *Handbook of computational economics*, 2, 1465-1509.
- Johnson Björn y Bengt-Ake Lundvall (1994), *Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional*, Comercio Exterior, México.
- Kuhn, T. S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*.
- Latorre, J. I., & Pedemonte, N. R. (2016), El conflicto forestal en territorio mapuche hoy. *Ecología política*, (51), 84-87.
- Lakoff, G., & Johnson, M. (1980), *Metaphors we live by*. University of Chicago press.
- Marshall, Alfred (1948), *Principios de economía*; Aguilar, Madrid.
- Maturana, H., & Varela, F. (2009), *El árbol del conocimiento: las bases biológicas del entendimiento humano*. Editorial Universitaria.
- Max-Neef, M. A. (2005), Foundations of transdisciplinarity. *Ecological economics*, 53(1), 5-16.
- Mol, A. (2021), *Eating in theory*. Duke University Press.
- Montecinos, E. (2005), Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista venezolana de Gerencia*, 10(31), 433-462.
- Montecinos, E. (2020), Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 567-587.
- Muñoz, Oscar (2009), *El desarrollo institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990*, en Desarrollo productivo en Chile: la experiencia de CORFO entre 1990 y 2009, Oscar Muñoz editor, Flaxo Chile.
- Narváez, F. N. H., & López, M. A. C. (2012), Aproximaciones a la noción mapuche de Kúme Mogñen: Equilibrio necesario entre el individuo, su comunidad y la naturaleza. *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, 15(2), 575.
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- \_\_\_\_\_(2008), *Competitive regional clusters: National policy approaches*, OECD, París.
- ONUDI (2001), *Desarrollo de conglomerados y redes de PYME: un programa de la ONUDI*, ONUDI, Viena.
- Rivas, G. (2012), N° 3. La experiencia de CORFO y la transformación productiva de Chile. Evolución, aprendizaje y lecciones de desarrollo.
- Rodriguez-Clare, A. (2005), Coordination Failures, Clusters, and Microeconomic Interventions. *Economía*, 6(1), 1-42.
- Porter, Michael (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_(1998), "Cluster and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, Boston, Massachusetts.
- \_\_\_\_\_(2000), "Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy", *Economic Development Quarterly*, Vol. N° 14, Harvard Business School, Harvard.
- Putnam, Robert (2004), *Capitale sociale e individualismo*, il Mulino, Bologna Italia.
- Pyke, Frank, Giacomo Becattini, Werner Sengenberger (1990), *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Rullani, Enzo (2006), "El valor del conocimiento", en Eleonora Di Maria y Stefano Micelli editores (2006) *Sistemas locales en las redes internacionales de producción*, Aracne Editrice, Roma.
- Schmitz, Hubert (1999), "Does local co-operation matter? Evidence from industrial cluster in south Asia and Latina America", *Oxford Development Studies*, 28.3, Routledge Oxford.

- Steffen, W., Rockström, J., Richardson, K., Lenton, T. M., Folke, C., Liverman, D., ... & Schellnhuber, H. J. (2018), Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(33), 8252-8259.
- Stibbe, A. (2015), *Ecolinguistics: Language, ecology and the stories we live by*. Routledge.
- Transforma Turismo (2017), Programa estratégico nacional de especialización inteligente: primer año de implementación, CORFO, Chile.
- Vásquez Sánchez, P. (2019-07), La economía política de la CORFO: la trampa de alternancia entre selectividad y horizontalidad. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/173338>.
- Vásquez-Grandón, A., Donoso, P. J., & Gerding, V. (2018), Degradación de los bosques: Concepto, proceso y estado—Un ejemplo de aplicación en bosques adultos nativos de Chile. *Silvicultura en bosques nativos. Experiencias en silvicultura y restauración en Chile, Argentina y el oeste de Estados Unidos*, 175-196.
- Viesti, Gianfranco (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Editori Laterza, Roma.
- Von Hayek, F. A. (1983), El uso del conocimiento en la sociedad. *Estudios Públicos*, (12).

## **Anexos**

## **Anexo 1**

### **Listado de entrevistados**

María Angélica Vega	Asesora GRT - CORFO
Soledad Valiente	Coordinadora Unidad de Gestión Territorial - CORFO
Juan Ignacio Zamorano	Subdirector DR Antofagasta
Ximena Riffo	Subdirectora DR Biobío
Gustavo Dubó	Subdirector DR Coquimbo
Silvia Soto	Subdirectora DR Los Ríos
Sebastián Montero	Ejecutivo GRT
Daniel Gómez	Ejecutivo de proyectos CORFO – PTI Caprino
Fabiola Castillo	Ejecutiva de proyectos CORFO – PTI Pisco
Nelson Rubilar	Ejecutivo de proyectos CORFO – PTI Cluster Energía
Gregorio Ildefonso	Ejecutivo de proyectos CORFO – PTI Logístico
Carolina Sandoval	Ejecutiva de proyectos CORFO – PTI Agricultura del Desierto
Marcela Guerra	Subdirectora de Operaciones y Procesos
Susana Silva	Subgerencia de Programas y Desarrollo Estratégico

## **Anexo 2**

### **Esquema detallado de las distintas etapas del PTI**

#### ***Listado de pasos de la Evaluación de pertinencia***

1. La Dirección Regional (DR) de CORFO o el Comité de Desarrollo Productivo Regional (CDPR), acorde a la situación específica de su región, identifica la oportunidad de realizar un PTI, relacionado con la necesidad de mejora de una parte del tejido empresarial de su territorio. En términos más específicos, esto significa que se estima: i) que en el territorio considerado exista un sector o cadena productiva relevante que requiere de apoyo para mejorar su desempeño y ii) que esta mejora impactará positivamente en algún aspecto del desarrollo sostenible del territorio considerado.
2. La DR o CDPR, una vez identificada la iniciativa, describe aspectos de la misma completando el formulario para evaluación de pertinencia.
3. DR o CDPR envía el borrador del "Formulario Evaluación de Pertinencia" a la Dirección de Aceleración Territorial (DAT) para su análisis, mediante correo electrónico.
4. DAT analiza el borrador del "Formulario Evaluación de Pertinencia" y envía sugerencias a DR o CDPR, si corresponde.
5. DR o CDPR evalúa sugerencias y complementa el borrador del "Formulario Evaluación de Pertinencia", si lo estima pertinente.
6. DR o CDPR envía el "Formulario Evaluación de Pertinencia" a la Gerencia de Asuntos Corporativos (GAC) y a la DAT, mediante correo electrónico.
7. DAT complementa el "Formulario Evaluación de Pertinencia", entregando su opinión técnica, y luego envía documento a la GAC que finalmente toma razón de la opinión técnica y decide sobre la viabilidad del PTI.

Evaluación de Pertinencia para desarrollar un PTI etapa Ejecución.

Por tratarse de una postulación directa a la etapa de ejecución, la GRT evaluará además los siguientes antecedentes previamente validados por la DR:

- Propuesta de modelo organizacional del proyecto,
  - Diseño estratégico y Plan de Trabajo, validados por actores relevantes del territorio, con los análisis y diagnósticos respectivos, que acrediten la pertinencia de la intervención.
  - Las bases sustantivas para la elaboración de un Modelo de Gestión Territorial de conformidad con los antecedentes descritos para la Etapa de Validación Estratégica.
8. GAC revisa el "Formulario Evaluación de Pertinencia" y emite decisión respecto a la iniciativa presentada por la región.
  9. GAC envía a la región y a la DAT el "Formulario Evaluación de Pertinencia" finalizado, mediante correo electrónico o carta.

#### ***Listado de pasos de la Validación Estratégica***

1. La DR o CDPR formula el proyecto PTI utilizando el "Formulario Postulación Etapa de Validación Estratégica" y lo envía a la DAT.
2. DAT analiza el formulario de postulación y, si lo estima, podrá convocar a una reunión para la revisión del proyecto. Luego envía sugerencias a DR o CDPR, si corresponde.

3. DR o CDPR revisa sugerencias y complementa el formulario de postulación, si lo estima pertinente.
4. DR o CDPR autoevalúa el proyecto descrito en el formulario de postulación, de acuerdo con los criterios establecidos en el Reglamento del PTI para la "Etapa de validación estratégica".
5. DR o CDPR realiza una recomendación del proyecto y envía a la DAT la versión final del formulario.
6. DR o CDPR ingresa el formulario de postulación a través del Sistema de Gestión de Proyectos (SGP), para su disposición en el CAF o en el Consejo Directivo del CDPR. A su vez, deberá adjuntar los siguientes documentos: i) formulario de pertinencia; ii) presentación (PPT); iii) cartas de compromiso de aportes de asociados; iv) certificado de disponibilidad presupuestaria; y v) documento de evaluación y recomendación del proyecto.
7. DAT emite un pronunciamiento respecto al proyecto PTI, consignado en una minuta que presentará al CAF o al Consejo Directivo del CDPR.
8. DAT envía al/la abogado/a de la GRT o del CDPR, según corresponda, la versión final del formulario de postulación, la evaluación y recomendación de la DR o del CDPR, el "Proyecto de Acuerdo" respectivo y la presentación del proyecto (PPT).
9. Abogado/a de la GRT o del CDPR incorpora la documentación para conocimiento y decisión del CAF o del Consejo Directivo del CDPR, según corresponda.

#### ***Aprobación de financiamiento del proyecto en el CAF o Consejo Directivo del CDPR***

1. Abogado/a de la GRT o del CDPR revisa la completitud de la documentación y que el "Proyecto de Acuerdo" esté conforme a la postulación. Revisado ambos, el/la abogado/a deriva los antecedentes al/la Secretario/a de Actas del CAF o del Consejo Directivo del CDPR para su incorporación en tabla, indicando si la DR o CDPR expondrá el proyecto presencialmente o a través de video conferencia.
2. El CAF o el Consejo Directivo del CDPR conoce y decide sobre el proyecto.
3. Si el CAF o el Consejo Directivo del CDPR solicita modificaciones, el/la Secretario/a de Actas de este órgano registra y envía las observaciones al/la abogado/a de la GRT o del CDPR.
4. En caso de que las modificaciones sean respecto al "Proyecto de Acuerdo", el/la abogado/a de la GRT o del CDPR realizará los cambios requeridos en el proyecto.
5. En caso de que las modificaciones sean respecto a los antecedentes del proyecto, la DR o CDPR realizará los cambios requeridos en el proyecto y envía para revisión de la DAT.
6. DAT revisa que se cumplan las modificaciones solicitadas por CAF o el Consejo Directivo del CDPR y envía los documentos finales al Abogado de la GRT o del CDPR.
7. Si el CAF o el Consejo Directivo del CDPR aprueba o aprueba con observaciones, el/la Secretario/a de Actas de este órgano emite un "Certificado del Acuerdo" que se envía a DR o CDPR.
8. Si el CAF o el Consejo Directivo del CDPR rechaza el proyecto, este no podrá volver a ser postulado.
9. DR o CDPR dicta resolución que ejecuta el Acuerdo y dispone llamado para la selección del AOI, si corresponde.



### ***Selección de Agente Operador Intermediario (evaluación con criterios y puntaje) y traspaso de recursos***

1. DR o CDPR solicita habilitación del Sistema de Gestión de Proyectos (SGP) a Unidad de Desarrollo de Programas (UDP) de la GRT para la convocatoria de AOI.
2. Unidad de Desarrollo de Programas solicita publicación de convocatoria en página web a Comunicaciones.
3. Comunicaciones publica la convocatoria en web Corfo.
4. DR envía Carta de Invitación a AOI habilitados.
5. El/la Director/a Regional o el/la Director/a Ejecutivo/a del CDPR designa la comisión evaluadora que deberá estar compuesta por, a lo menos, 3 (tres) funcionarios/as de la Corporación, notificados mediante memorándum.
6. AOI postula a través del Sistema de Gestión de Proyectos SGP.
7. Comisión evaluadora evalúa propuestas de acuerdo a los criterios definidos en el Reglamento elaborando un acta escrita y firmada por los integrantes, con su recomendación.
8. Director/a Regional o el/la Director/a Ejecutivo del CDPR dicta resolución que selecciona AOI y dispone transferencia de recursos, la cual se notifica por carta a las empresas postulantes.

### ***Listado de pasos de la Etapa de Ejecución***

#### *Postulación de DR para financiamiento de la etapa ejecución del PTI a CAF.*

Para el Año 1<sup>46</sup>:

1. Si se aprueba la pertinencia, la DR o CDPR completa y envía a la DAT el "Formulario Postulación Etapa Ejecución Año 1".
2. DAT analiza el formulario de postulación y, si lo estima, podrá convocar a una reunión para la revisión del proyecto<sup>47</sup>. Luego envía sugerencias a DR o al CDPR, si corresponde.
3. La DR o CDPR revisa sugerencias y complementa el formulario de postulación, si lo estima conveniente.
4. La DR o CDPR autoevalúa su proyecto descrito en el formulario de postulación, de acuerdo con los criterios establecidos en el Reglamento del PTI para la "Etapa de Ejecución" (año 1).
5. La DR o CDPR realiza una recomendación del proyecto y envía a la DAT la versión final del formulario.
6. La DR o CDPR ingresa el formulario de postulación a través del Sistema de Gestión de Proyectos, para su disposición en el CAF o en el Consejo Directivo del CDPR. A su vez, deberá adjuntar: 1) formulario de pertinencia; 2) presentación (PPT); 3) cartas de compromiso de aportes de asociados; 4) certificado de disponibilidad presupuestaria; y 5) documento de evaluación y recomendación del proyecto.
7. DAT emite un pronunciamiento respecto al proyecto PTI, consignado en una minuta que presentará en el CAF o en el Consejo Directivo del CDPR.

<sup>46</sup> El listado de pasos es equivalente para los años 2 y 3.

<sup>47</sup> Estas reuniones de revisión se les llama "PRECAF" pues son previas a la evaluación de CAF y en ellas la DAT entrega su opinión técnica sobre los insumos que la DR presentará a CAF.

8. DAT envía al/la abogado/a de la DR o del CDPR, según corresponda, la versión final del formulario de postulación, la evaluación y recomendación de la DR o del CDPR, el "Proyecto de Acuerdo" respectivo y presentación del proyecto (PPT).
9. Abogado/a de la GRT o del CDPR incorpora la documentación para conocimiento y decisión del CAF o del Consejo Directivo del CDPR, según corresponda.

#### ***Selección Gestor(a) por el AOI (Válido solo para el año 1)***

Es responsabilidad del AOI o de la DR/CDPR (cuando el proyecto se administra directamente) seleccionar y contratar al/a la gestor/a, de acuerdo al perfil definido por la DR/ CDPR en conjunto con la DAT. El perfil detalla una serie de competencias requeridas para ser contratado como gestor.

#### ***Ejecución del Plan de Actividades***

1. Gestor/a valida y actualiza el "Modelo de Gestión Territorial" propuesto para el proyecto.
2. Gestor/a ejecuta el plan de coordinación y articulación del proyecto, con los/las participantes y asociados acorde al modelo de gobernanza.
3. Gestor/a articula a participantes y asociados y gestiona el cumplimiento de la "Cartera de Iniciativas de Escalamiento Competitivo".
4. Gestor vela por el cumplimiento de los aportes comprometidos por terceros, informando al AOI y a la DAT cuando estos presentaran inconvenientes.

## Anexo 3


### Indicaciones sectoriales en las Estrategias Regionales de Desarrollo

**Cuadro A1**  
**Indicaciones sectoriales en las Estrategias Regionales de Desarrollo**

Región	Referencia de la ERD a sectores productivos prioritarios	Referencia de la ERD a modos de producción	Período considerado
Arica y Parinacota	Énfasis en el sector turístico	Fomentar los acuerdos de producción limpia (APL) entre el sector empresarial y los organismos públicos competentes	2017-2030
Tarapacá	Conformar cluster minero, turístico y de logística Potenciar las ERNC		2011-2020
Antofagasta	Consolidar el cluster minero Se sugiere impulsar encadenamientos productivos Potenciar nuevos polos turísticos		2009-2020
Atacama	Diversificar y agregar valor a la oferta de bienes y servicios en la minería, agricultura, acuicultura y turismo		2007-2017
Coquimbo	Se indica potenciar: los productos turísticos, los productos locales, la acuicultura y la pesca, la industria pisquera, la adaptación y diversificación agrícola; y la economía residencial	Promover un uso eficiente del recurso agua Promover la producción ambientalmente limpia	2008-2020
Valparaíso	Se indica mejorar las condiciones relativas a "infraestructura, logística, redes de transporte, transferencia de carga, equipamiento, difusión y acceso a información, preparación del capital humano y redes de colaboración." Incluye también potenciar lo agroalimentario, el turismo cultural y los encadenamientos con la minería		2012-2020
Metropolitana	Se indica diversificar modos de transporte regional; fortalecer la oferta cultural		2012-2021
O'Higgins	Se indica potenciar el sector agroalimentario, el sector turismo y la pequeña y mediana minería. Promover la instalación de ERNC	Protección del suelo y uso eficiente del agua en el marco de la actividad agrícola	2011-2020
Maule	Sectores productivos prioritarios: industria hortofrutícola, vitivinícola, ganadera, turismo, forestal e industria secundaria de la madera. Se propone la promoción de encadenamientos productivos	Incentivar al sector privado a suscribir acuerdos de producción limpia, incorporando e innovando en tecnologías orientadas a la prevención de problemas medioambientales	2008-2020
Biobío	Se indica fomentar acceso a servicios básicos; fomentar la creación de empresas de innovación, transferencia, producción y comercialización de tecnologías y conocimiento; entregar mayor valor agregado de los recursos pesqueros; fomentar el turismo histórico, patrimonial y cultural regional; Fomentar el desarrollo de industrias creativas y ciudades inteligentes; Robustecer la plataforma logística urbana		2015-2030
Ñuble	Incrementar la actividad turística regional, con énfasis en Turismo Rural, Cultural y de Intereses Especiales; Desarrollo de la ciencia, tecnología, innovación y conocimiento. Apoyo a pequeños productores agrícolas; y un programa para la incorporación de valor agregado en segmentos críticos de las cadenas productivas, especialmente en el sector silvoagropecuario y agroindustrial. Desarrollo integral de caletas pesqueras; Fortalecer el desarrollo vitivinícola	Fortalecer la producción silvo-agrícola bajo criterios agroecológicos, orgánicos y otras certificaciones especiales	2020-2028

Región	Referencia de la ERD a sectores productivos prioritarios	Referencia de la ERD a modos de producción	Período considerado
Araucanía	Apuesta por el crecimiento de los ejes de industria agroalimentaria, fruticultura, turismo así como sus encadenamientos productivos. Mejorar la competitividad de la agricultura y la industria. Apoyar el desarrollo de infraestructura básica de I+D+i		2010-2022
Los Lagos	Se definen lineamientos estratégicos, objetivos y acciones prioritarias en los sectores económicos relevantes de la región, sectores: agropecuario, pesca y acuicultura, y turismo. Desarrollo sustentable de la pesca artesanal y acuicultura, considerando la capacidad de carga del ecosistema	Desarrollar modelos y sistemas de producción limpia en proceso de recursos pesqueros	2009-2020
Los Ríos	Promover desarrollo energético sustentable, potenciando ERNC. Ejes económicos más promisorios: turismo de intereses especiales; pesca artesanal con manejo sustentable; producción agropecuaria de mayor valor agregado, calidad y seguridad alimentaria; industria creativa, de cultura y conocimiento; cadena forestal más diversificada y certificada		2009-2019
Aysén	Desarrollo de un sector turístico sostenible de calidad internacional; la consolidación de un sector acuícola competitivo y armónico con otros usos del borde costero; la potenciación de un sector silvoagropecuario acorde con los recursos de la región, y en el desarrollo de una plataforma de actividades de investigación científica de alto nivel en temas en los que la región tiene ventajas comparativas. Fortalecer la minería regional		2010-2030
Magallanes y Antártica	Promover el sector turismo; el desarrollo sustentable y competitivo de la actividad pesquera, acuícola y ganadera regional; crecimiento y expansión sustentable de la actividad minera-energética. Consolidar sector servicios marítimos-logística		2012-2020

Fuente: Elaboración propia.



El objetivo principal de este documento es proporcionar elementos que enriquezcan el debate sobre la descentralización de la institucionalidad de apoyo al desarrollo productivo en Chile. Se articulan tres líneas de reflexión basadas en la experiencia de la Gerencia de Redes y Territorios de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

En primer lugar, se estudia la generación de instrumentos de fomento sistémicos, holísticos y participativos, así como la creación de un indicador ad hoc para medir su complejidad. En segundo término, mediante una revisión del proceso de descentralización en curso en Chile, se contextualiza el debate sobre las relaciones interinstitucionales en el desarrollo productivo. Para ello se aplica el concepto de coordinación multinivel y se estudian dos experiencias: los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) y el programa Transforma Turismo. Por último, se analizan los Programas Territoriales Integrados mediante la revisión de su reglamento y su evolución reciente. Se intenta identificar las competencias críticas necesarias para su gestión y evaluar la manera en que esas competencias deben evolucionar en el proceso de descentralización de las políticas de fomento.